

Documento de Trabajo

9212

EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL  
EN EL PROCESO DE INTEGRACION  
ECONOMICA EN EUROPA

José Manuel González-Páramo

X480052661



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES. UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE DE MADRID.

Campus de Somosaguas. 28223 MADRID.

# EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL EN EL PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA EN EUROPA<sup>1</sup>

---

*José Manuel González-Páramo  
Universidad Complutense de Madrid*

## 1. INTRODUCCION

El rasgo que mejor caracteriza los cambios experimentados por la economía española en los últimos años es el de la internacionalización. Aunque iniciado en los años 60, el proceso de apertura al exterior no se consolida definitivamente hasta el ingreso en la Comunidad Europea (CE) en 1986. Con esta decisión, la economía española -que salía de una larga crisis económica- hacía suya la resolución europea de profundizar en la dinámica de integración.

Los objetivos de crear un Mercado Interior Europeo en 1993 y de reforzar la convergencia de políticas como paso previo a la realización de una Unión Económica y

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión actualizada del documento The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC Internal Market (octubre 1989, mimeo.), elaborado para el proyecto "The 'EEC cum 1992' shock: The case of Spain", dirigido por José Viñals para el CEPR.

Monetaria antes de finalizar el siglo han alterado radicalmente el marco de referencia de la política pública. Los efectos a largo plazo de la integración sobre la competitividad y el bienestar de la economía española dependerán no sólo de las condiciones iniciales, sino fundamentalmente de la adaptabilidad de los mercados y de las respuestas de la política pública ante las exigencias del proceso.

El presente trabajo estudia las principales implicaciones del proceso de integración europea para el sector público español, en cuanto a sus actividades con reflejo presupuestario. El análisis impresionista que sigue a continuación puede resumirse sucintamente en tres preguntas básicas. ¿Cuáles eran las principales características estructurales del sector público español en el momento previo a la entrada en la CE? ¿Qué respuestas de política se adoptaron para afrontar el impacto del ingreso? ¿Qué políticas son necesarias para facilitar la convergencia y reducir los costes que se derivarán de las importantes transformaciones económicas previstas a partir de 1993? La primera de estas preguntas se trata en la sección 2. La sección 3 se ocupa de las respuestas del sector público tras la integración. La sección 4 concluye el trabajo analizando brevemente los retos que la convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria plantea al sector público español.

## **2. EL SECTOR PUBLICO ANTES DEL INGRESO EN LA CE:** **LA SITUACION DE PARTIDA**

### **2.1. Tendencias**

Los últimos quince años se han caracterizado por un aumento extraordinariamente rápido del peso del sector público en la economía española. Rompiendo con una tradición histórica de intervencionismo extrapresupuestario (véase Comin, 1989), origen de una amplia variedad de rigideces y distorsiones, a mediados de los años setenta el gasto público total comenzó a crecer bruscamente. Mientras que en la CE el gasto público

total creció anualmente en promedio un punto porcentual del PIB durante el período 1975-1985, en España la proporción del gasto público sobre el PIB casi se duplicó, alcanzando un máximo del 42.5 por 100, lo que corresponde a un aumento medio anual próximo a 1.7 puntos del PIB.

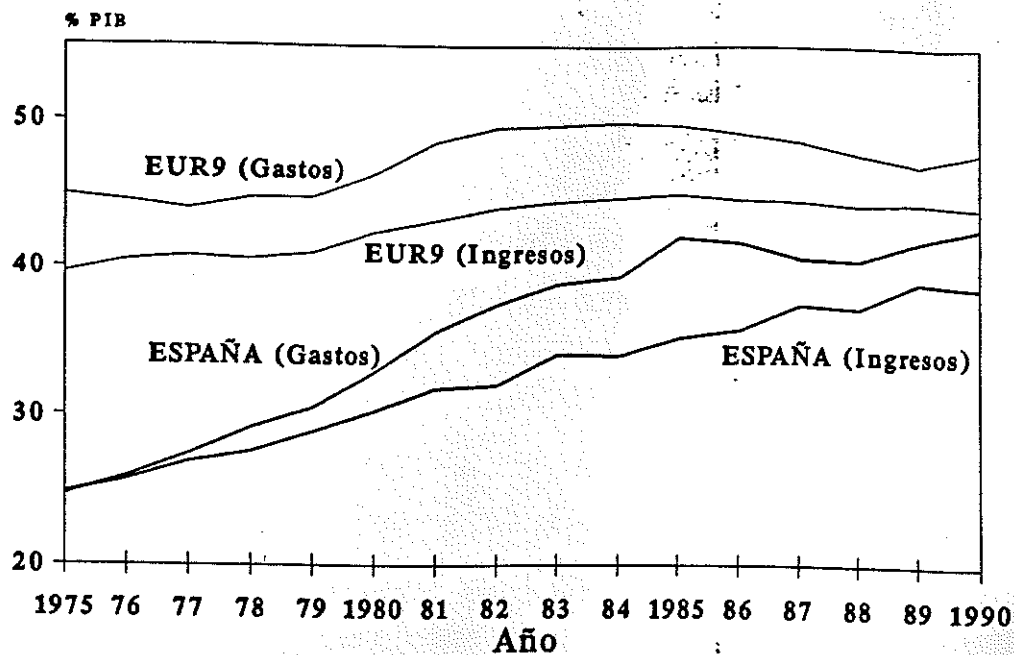
Como causas de este brusco cambio de tendencia se pueden apuntar dos factores principales. En primer lugar, la caída de la actividad económica en relación a los niveles experimentados en la década anterior condujo a un notable aumento de los gastos de transferencia (subsidios y mantenimiento de rentas). En segundo lugar, el cambio político que desembocó en la instauración de un régimen democrático vino acompañado de un proceso de "puesta al día" en el área del "estado del bienestar". El impulso de ambas fuerzas desbordó el potencial recaudatorio. El peso de los impuestos en el PIB aumentó a un ritmo medio de 1 punto anual, lo que se tradujo en déficit público y en incremento de la deuda pública. El consiguiente incremento de los pagos por intereses de la deuda reforzó estas dificultades, al añadirse a los compromisos previos de recursos públicos. La Figura 1 refleja con nitidez la intensidad de los cambios registrados por gastos e ingresos públicos a lo largo de este período.

[Figura 1]

En las vísperas del ingreso en la Comunidad, el papel del sector público en la economía española había adquirido unas características completamente diferentes a las que tenía a mediados de la década de 1970. El consenso inicialmente predominante sobre la necesidad de una expansión del sector público para mejorar la competitividad y los niveles de vida y para consolidar la cohesión social se cuestiona cada vez más, al comprobarse los efectos negativos de algunos programas de gastos e ingresos sobre la asignación de recursos, los incentivos económicos y la competitividad internacional. ¿Cuáles son los principales rasgos de la política pública a lo largo de este período de transición y crisis? ¿En qué manera han afectado los cambios observados a la posición española con respecto a los países de la CE? Ambas preguntas se abordan brevemente en esta sección.

# GASTOS E INGRESOS PUBLICOS: ESPAÑA-EUR9

Porcentajes del PIB



FUENTE: European Economy, 50,  
diciembre de 1991

FIGURA 1

## 2.2. Política presupuestaria

Como muestra la Figura 1, la situación financiera de las administraciones públicas se deterioró progresivamente desde mediados de los 70, pasándose de un superávit del 1.1 por 100 del PIB en 1973 a un déficit del 5.6 por 100 en 1982. En su mayor parte, este drástico cambio en la necesidad de financiación pública fue de naturaleza estructural. Sin restar importancia al efecto negativo que tuvo en las cuentas públicas el descenso del crecimiento del PIB (canalizado a través de la reducción automática de los impuestos y del aumento de las transferencias a empresas y a desempleados), el deterioro del déficit cíclicamente ajustado fue la principal causa de la ampliación del déficit total, como reflejan las cifras del Cuadro 1. Los aumentos en los impuestos sobre la renta (2.4 puntos porcentuales del PIB) y de las contribuciones a la seguridad social (4.3 puntos del PIB), junto con la restricción del gasto en inversiones públicas, no bastaron para contrarrestar el enorme crecimiento de los gastos sociales (6 por 100 del PIB), las transferencias a empresas públicas y privadas (2.9 por 100 del PIB) y el consumo público (3.8 puntos porcentuales del PIB). Por término medio, dos terceras partes del déficit público fueron financiadas por el Banco de España y por las instituciones financieras, en buena medida a través de coeficientes obligatorios.

### [Cuadro 1]

En el período comprendido entre 1982 y 1985 se produjo una ruptura con el pasado reciente que tuvo importantes implicaciones para la orientación y los efectos a medio plazo de la política fiscal. La experiencia de los años setenta generó escepticismo con respecto al activismo presupuestario, en parte por los efectos negativos de la expansión discrecional sobre las expectativas inflacionistas y la competencia internacional, y en parte por el impacto perjudicial de la financiación del déficit sobre la inversión (Mauleón y Pérez, 1984), el empleo (Mauleón, 1986) y la dinámica del endeudamiento (Viñals, 1985). El reconocimiento de la importancia del saneamiento financiero del sector público permitió una reducción del déficit de 0.9 puntos porcentuales del PIB en 1983. Este resultado se consiguió en buena parte merced a la actuación de los estabilizadores automáticos, ya que los efectos combinados de la reducción de la inversión pública (0.3 por 100 del PIB) y el incremento

**CUADRO 1**  
**EVOLUCION DE GASTOS E INGRESOS DE LAS**  
**ADMINISTRACIONES PUBLICAS, 1973-1985**  
(cambios en porcentajes del PIB)

	1973-77	1977-82	1982-85
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>3.0</b>	<b>5.0</b>	<b>3.1</b>
Impuestos sobre la producción y la importación	-1.2	1.1	1.8
Impuestos sobre la renta y los beneficios	1.0	1.9	1.7
Cotizaciones a la seguridad social	2.8	1.5	-0.1
Otros ingresos corrientes	0.4	0.5	-0.3
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>2.7</b>	<b>5.3</b>	<b>3.5</b>
Transferencias sociales	1.9	3.6	0.9
Intereses de la deuda pública	-0.1	0.5	2.2
Subvenciones	0.5	1.1	0.1
Otras transferencias corrientes	0.4	0.1	0.3
<b>Renta disponible</b>	<b>0.3</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.3</b>
<b>Consumo público</b>	<b>1.5</b>	<b>2.3</b>	<b>0.6</b>
<b>Formación bruta de capital</b>	<b>0.1</b>	<b>0.4</b>	<b>1.4</b>
<b>Ingresos de capital</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.2</b>
<b>Transferencias de capital</b>	<b>0.3</b>	<b>1.0</b>	<b>0.1</b>
<b>Necesidad de financiación (déficit)<sup>1</sup></b>	<b>1.7</b>	<b>5.0</b>	<b>1.4</b>
<i>Pro memoria</i>			
<b>Déficit cíclicamente ajustado<sup>1,2</sup></b>	<b>1.4</b>	<b>2.7</b>	<b>0.1</b>
<b>Recurso al Banco de España</b>	<b>0.4</b>	<b>3.4</b>	<b>-2.2</b>

NOTAS:     <sup>1</sup>     Un signo más indica cambio expansivo y viceversa.  
              <sup>2</sup>     Necesidad de financiación corregida de los efectos del ciclo económico (OCDE).

FUENTE:    Banco de España, Informe Anual, años 1983 y 1986; Alcaide (1988); Chouraqui (1985); elaboración propia.

sustancial de los impuestos directos e indirectos y de las contribuciones a la seguridad social (2.3 por 100 del PIB) fueron contrarrestados en gran medida por el aumento sostenido de los gastos corrientes.

Una de las novedades quizás más sobresaliente del trienio anterior al ingreso en la CE fue el cambio introducido por el gobierno en 1983-1984 en la financiación del déficit, que se desvinculó del Banco de España, mediante la creación de pagarés del Tesoro. Sin embargo, pese a los beneficiosos efectos de esta medida, el cambio hacia una financiación ortodoxa del déficit hizo más difícil la consecución del objetivo de detener el avance del déficit público. El rápido aumento del peso de los gastos destinados al pago de intereses (2.2 puntos del PIB entre 1982 y 1985) oscureció los esfuerzos realizados en otras partidas presupuestarias para desacelerar el crecimiento del gasto público. Así, pese al aumento de la presión fiscal y a la importante reducción de la tasa de crecimiento del gasto social y de las transferencias a empresas, que consiguieron detener la expansión del déficit estructural, el déficit total de las administraciones públicas ascendió al nivel sin precedentes del 6.9 por 100 del PIB en 1985. A finales de ese año, el peso de la deuda pública en el PIB alcanzó el 44.6 por 100, cifra que triplicaba el nivel de 1979.

### 2.3. Política de gasto público

#### Categorías económicas de gasto

A mediados de la década de los 70 el peso del gasto público en el PIB se situaba 20 puntos por debajo de la media de la CE (véase Figura 1). Desde entonces, la expansión del gasto público total es extraordinaria pero muy desigual en sus distintos componentes económicos. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la partida que creció con mayor rapidez fue la de transferencias corrientes, con un ritmo medio anual del 1 por 100 del PIB. La mayor parte de la expansión registrada en el período 1973-1982 correspondió a las transferencias a familias y empresas. Durante los tres años anteriores a 1985 el factor dinamizador principal fue el pago de intereses.

El crecimiento del consumo público fue más moderado (0.4 puntos



porcentuales del PIB al año), correspondiendo prácticamente en su totalidad a los salarios. La contabilidad nacional indica, sin embargo, que el "efecto precios relativos" del consumo corriente fue pequeño a fines de la década de 1970, e incluso se hizo negativo durante los años ochenta (Domínguez, 1988). Este fenómeno refleja una significativa moderación salarial. Durante el período 1975-1985, mientras que el empleo público crecía un 50 por 100 y su participación en el empleo total lo hacía en casi un 70 por 100, el salario real apenas aumentó e incluso experimentó un retroceso con respecto a los salarios del sector privado (López Casasnovas, 1992).

En los años setenta la inversión pública actuó como una válvula de escape de las presiones sobre la restricción presupuestaria del gobierno. A consecuencia de ello, el peso de la inversión pública fija en el PIB descendió de forma casi continua hasta principios de la década de los 80. En el mismo período, sin embargo, la proporción correspondiente a los gastos públicos de capital se incrementó debido a los sustanciales aumentos de las transferencias de capital. La tendencia descendente de la capitalización pública se quiebra en 1982, año en el que la inversión pública se recupera con fuerza, duplicándose su peso en un período de cinco años hasta sobrepasar la participación media en el PIB de la inversión pública en los países de la CE.

#### *Evolución de las principales funciones del gasto*

Los cambios operados en la estructura funcional de los gastos públicos se resumen en el Cuadro 2. A lo largo del período 1975-1982 se produjo una gran expansión del gasto público en el área del "estado del bienestar", al igual que sucedió en la mayoría de los países de la OCDE (Saunders y Klau, 1985). El gasto en bienes preferentes y en mantenimiento de ingresos se incrementó en 6.6 puntos porcentuales del PIB, alcanzando el 22.8 del PIB en 1982. Dentro de los bienes preferentes, el crecimiento más rápido correspondió a la educación (43 por 100 de aumento relativo en su participación en el PIB), seguido por los capítulos de vivienda (40 por 100 de aumento) y de sanidad (13 por 100). El gasto destinado a mantenimiento de rentas mostró un gran dinamismo en este período (50 por 100 de aumento). En gran medida, ello fue debido al incremento de los gastos en pensiones, que crecieron un 3.6 por 100 del PIB. Por su parte, el peso del gasto en subsidios

de desempleo se multiplicó por cinco entre 1975 y 1982. El gasto correspondiente a las demás categorías de mantenimiento de ingresos (principalmente asignaciones familiares) experimentó una drástica reducción.

[Cuadro 2]

Mientras que en la mayor parte de los países desarrollados el gasto en bienes públicos y servicios económicos se mantuvo estable o incluso redujo en su peso en el PIB a lo largo de los años 70, en España ambos componentes del gasto mostraron un marcado incremento entre 1975 y 1982. El gasto en servicios públicos generales fue el que creció con mayor rapidez dentro de la categoría de bienes públicos (24 por 100 de aumento relativo en su participación en el PIB). El crecimiento de la parte correspondiente a defensa fue más modesto (18 por 100).

El distanciamiento más llamativo con respecto a las tendencias generales de la estructura de la actividad pública en los países industrializados fue el rápido incremento de los gastos destinados a servicios económicos. Estos gastos crecieron en 4.6 puntos porcentuales del PIB (un 124 por 100 de aumento en su participación). La mayor parte de este incremento (3.9 puntos) correspondió a los subsidios y a las transferencias a empresas públicas y privadas, mientras que la inversión pública creció moderadamente (33 por 100 de incremento en su participación del PIB). Por último, el gasto destinado al pago de intereses creció en 0.5 puntos porcentuales, doblando su peso en el PIB.

A partir de los datos de el Cuadro 2, el comportamiento de las principales funciones del gasto a lo largo del período 1982-1985 puede resumirse en cinco características principales: 1) la tasa de crecimiento del gasto público mostró una modesta desaceleración, situándose en 1.6 puntos porcentuales del PIB al año (1.8 puntos anuales entre 1975 y 1982); 2) los gastos en el área del "estado de bienestar" continuaron creciendo conforme a la tendencia del período anterior; 3) la evolución ascendente de los gastos en servicios económicos se detuvo; 4) el crecimiento del gasto en servicios públicos generales (base burocrática del estado) se aceleró; y, 5) la carga de los intereses de la deuda pública experimentó un brusco ascenso hasta el 3.2 por 100 del PIB (0.7 por 100 anual del PIB,

**CUADRO 2**  
**ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LOS GASTOS DE LAS**  
**ADMINISTRACIONES PUBLICAS, 1975-1985**  
 (porcentajes del PIB)

	1975	1980	1982	1985
<b>Bienes públicos</b>	<b>4.6</b>	<b>5.3</b>	<b>5.6</b>	<b>6.1</b>
Defensa	1.7	2.0	2.0	2.0
Servicios públicos generales	2.9	3.3	3.6	4.1
<b>Estado de bienestar</b>	<b>16.2</b>	<b>21.6</b>	<b>22.8</b>	<b>24.8</b>
Bienes preferentes	6.9	8.9	8.7	9.9
<i>Educación</i>	2.1	3.3	3.0	3.6
<i>Sanidad</i>	3.8	4.5	4.3	4.5
<i>Vivienda y servicios colectivos</i>	1.0	1.1	1.4	1.8
Mantenimiento de renta	9.3	12.7	14.0	14.9
<i>Pensiones</i>	5.6	8.6	9.2	10.0
<i>Desempleo</i>	0.5	2.2	2.6	2.9
<i>Otros</i>	3.2	1.9	2.2	2.0
<b>Economía mixta</b>	<b>4.2</b>	<b>6.2</b>	<b>9.3</b>	<b>11.6</b>
Servicios económicos	3.7	5.5	8.3	8.4
<i>Inversión</i>	2.1	1.6	2.8	2.9
<i>Subsidios y transferencias</i>	1.6	3.9	5.5	5.5
Intereses de la deuda pública	0.5	0.7	1.0	3.2
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>24.9</b>	<b>33.1</b>	<b>37.7</b>	<b>42.5</b>

FUENTE: Fundación FIES-CECA, sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y la Intervención General de la Administración del Estado.

frente al 0.1 por 100 anual entre 1975 y 1982), porcentaje superior al que representaba la inversión pública en 1985.

### *Determinantes de los gastos sociales*

El crecimiento del gasto en pensiones -componente más destacado de la partida del "estado de bienestar"- fue consecuencia de factores demográficos, cambios en la cobertura y un importante nivel de fraude. A lo largo del período 1975-1985 el número de pensionistas por jubilación aumento en casi un 29 por 100 (550.000 pensiones nuevas), y la pensión media aumentó en un 31 por 100 en términos reales. Con respecto al fraude, su incidencia se puede explicar por dos causas. En primer lugar, la laxitud en la concesión de pensiones de invalidez (de cuantía fijada en el 50 por 100 de los ingresos previos) se tradujo en un incremento del 128 por 100 en el número de beneficiarios. Este sorprendente hecho explica la reducción de un 56 a un 46 por 100 en la proporción de jubilados dentro del total de pensionistas. En segundo lugar, la base sobre la que se calculaba el monto de cada pensión era el salario de los dos años mejor remunerados de entre los siete últimos años de trabajo, norma que incentivó la extensión de la "compra de pensiones". En 1985 se modificaron por ley las condiciones de cualificación en un sentido menos generoso, ampliándose el período de contribución mínima (15 años), y también el período de referencia para el cálculo del subsidio (ingresos de los últimos ocho años).

El peso del subsidio de desempleo creció a lo largo del período 1975-1985 principalmente por el incremento del número de beneficiarios (consecuencia más del aumento del paro que de la tasa de cobertura del subsidio, que disminuyó) y, en segundo lugar, por el aumento de la asignación real a cada beneficiario (Fina, 1986). En 1980 la nueva Ley Básica del Empleo estableció una vinculación entre el subsidio y el período de contribución. El efecto restrictivo de esta disposición legal fue amortiguado mediante la concesión de "subsídios complementarios" (75 por 100 del salario mínimo) a un gran número de trabajadores en paro, y con la creación, en 1984, de un sistema de subsidios para los jornaleros andaluces y extremeños ("empleo comunitario"). En conjunto, la tasa de crecimiento de la participación de los gastos destinados al subsidio de desempleo dentro del PIB se desaceleró de manera significativa a lo largo del período 1980-1985, como resultado

de la disminución tanto del desempleo y de la tasa de cobertura como de la prestación real media por beneficiario.

La evolución de la participación de los gastos de educación en el PIB refleja una ampliación de la cobertura (especialmente en los niveles no obligatorios) y un fuerte aumento del número de maestros en las escuelas públicas (OCDE, 1988). Dicho número creció en un 74 por 100, alcanzándose una nómina de 271.000 maestros en 1985, lo que supuso un apreciable aumento del gasto real por beneficiario. El significativo aumento del número de alumnos en la enseñanza media, tanto en la general (BUP, con un crecimiento del 51 por 100) como en la profesional (FP, con un ascenso del 142 por 100) justifica el 30 por 100 de incremento en la tasa de escolarización de la población con 15 años. Los aumentos en el número de alumnos preescolares (22 por 100) y de universitarios (48 por 100) también contribuyeron al aumento observado en la participación de los gastos de educación en el PIB entre 1975 y 1985.

El crecimiento de la participación del gasto en vivienda durante el período 1975-1985 puede atribuirse a las consecuencias de la nueva legislación al respecto aprobada en 1978, y a los subsiguientes "planes de vivienda" de 1981-1983 y 1984-1987. Estos programas, que se materializaron en la construcción de 733.700 viviendas, estaban destinados a reducir el déficit de viviendas, asegurándose la igualdad de acceso mediante asignaciones personales y subsidios a la vivienda, a la vez que pretendían impulsar la actividad económica en el sector de la construcción. Los resultados de la nueva política de vivienda no fueron particularmente brillantes en lo que se refiere al número anual de viviendas terminadas durante el período de 1981-1985, que se situó más o menos en el mismo nivel de construcción pública del período 1975-1980. No obstante, la financiación pública desempeñó un papel más destacado como resultado de la legislación de 1978.

Los gastos en sanidad experimentaron un incremento muy modesto entre 1975 y 1985. Ello se puede atribuir en gran medida a causas institucionales. Antes de 1986, las transferencias estatales a los servicios sanitarios de la seguridad social se realizaban sin afectación de créditos. Los esfuerzos orientados a la obtención de recursos para la ampliación de las pensiones dieron como resultado una restricción del gasto en sanidad, cuyo peso en

el PIB no se modificó durante el período 1980-1985. El factor clave que subyace en el aumento del volumen del gasto destinado a sanidad entre 1975 y 1985 fue la ampliación de la cobertura, que alcanzó un nivel del 96 por 100 en 1985. La contención del gasto se consiguió merced a una disminución en las prestaciones reales medias por beneficiario (Bandrés, 1990).

### *El papel de los servicios económicos y las infraestructuras*

Como ya se ha señalado, las tendencias del gasto en servicios públicos entre 1975 y 1985 representaron un notable distanciamiento con respecto a lo que podía observarse en otros países desarrollados durante el mismo período. Después de la primera crisis del petróleo, la inversión pública bruta inició un declive que sólo habría de revertirse a partir de 1981. Sin contar el aumento de los recursos de inversión asignados a la provisión de servicios generales públicos, el peso en el PIB de la inversión en educación, agricultura y transportes y comunicaciones se mantuvo estable -a pesar de la urgente necesidad de mejorar las infraestructuras-, mientras que la inversión en sanidad, vivienda y otros sectores descendió en términos reales a lo largo del período 1976-1981 (véase Lagares y otros, 1988). Como resultado, el "stock" de capital público real pasó de crecer a un ritmo del 7.5 por 100 anual entre 1970 y 1975 a una tasa media del 3.6 por 100 en el quinquenio siguiente (Corrales y Taguas, 1991).

Tras los sustanciales incrementos de la inversión producidos en los años 1982 y 1985, los recursos de capital canalizados hacia la mayor parte de los sectores con participación pública experimentaron un ascenso (con la notable excepción de la sanidad), especialmente en la vivienda y en los transportes y comunicaciones. La inversión en estos sectores duplicó su participación en el PIB. La importancia de esta recuperación queda patente si se nota que el ascenso en la participación de la inversión pública en el PIB superó el valor medio de los cuatro grandes países de la CE en el PIB (CE4). Este cambio de tendencia permitió cierta recuperación en el ritmo de acumulación de capital público, cuya tasa media de crecimiento alcanzó el 5.1 por 100 del PIB en el período 1980-1985.

El papel del sector público en la provisión de servicios económicos puede



sintetizarse en dos rasgos básicos. En primer lugar, los gastos destinados a transportes y comunicaciones y a minería e industria concentraron las dos terceras partes del incremento registrado en la participación de los servicios económicos en el PIB. En segundo lugar, el método preferido de intervención estatal en estos sectores fue la provisión de transferencias de capital y la concesión de subvenciones a empresas públicas e industrias en crisis. La realización de inversiones directas o el pago de salarios tuvieron un papel muy modesto.

### El gasto público y la "norma CE"

El Cuadro 3 muestra la estructura del gasto público total en los cuatro países principales de la CE (CE4) y en España en 1985, fecha previa al ingreso de España en la CE. Italia era el país más similar a España en lo que respecta al papel del sector público. Ambos países compartían un elevado peso de los gastos en servicios económicos y una importancia relativamente baja del gasto en seguridad social y en vivienda en comparación con el promedio CE4.

#### [Cuadro 3]

¿En qué medida puede afirmarse que la expansión registrada en la década 1975-1985 logró efectivamente homologar los niveles de prestación con los prevalecientes en la CE? Unas comparaciones simples basadas en ratios monetarios no son adecuadas para responder a este interrogante. Si se reconoce que cada categoría de gasto tiene sus propios determinantes socioeconómicos y demográficos, las valoraciones sobre la "adecuación" de las prioridades españolas de gasto público en relación con el promedio de la CE deberán basarse en comparaciones de gasto corregidas en función de las diferencias socioeconómicas y demográficas existentes entre España y los países de la Comunidad.

Esta comparación "estandarizada" puede hacerse de la siguiente manera (Lagares y otros, 1988). Sea  $Y_{ij}$  la participación de la  $j$ -ésima categoría de gasto del país  $i$ , siendo  $i$ : Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Considérese una ecuación para cada categoría de gasto, utilizando como variables explicativas los factores socioeconómicos y demográficos que se juzguen apropiados en cada caso:

**CUADRO 3**  
**ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO EN**  
**ESPAÑA Y EN CE4, 1985**  
 (porcentajes del PIB)

	<i>Alemania</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>R. Unido</i>	<i>CE4</i>	<i>ESPAÑA</i>
Servicios generales	4.4	4.3	4.4	4.1	4.3	4.1
Defensa	2.9	4.0	2.0	5.0	3.5	2.0
Educación	4.7	6.4	5.5	5.6	5.5	3.6
Sanidad	6.0	6.9	5.5	4.9	5.9	4.5
Seguridad social	19.7	22.1	15.9	13.8	18.2	14.9
Vivienda	1.0	3.2	1.5	3.2	2.2	1.8
Otros servicios sociales	0.7	1.1	0.3	-	0.6	0.9
Servicios económicos <sup>1</sup>	3.9	3.9	7.4	4.4	4.8	6.6
Otros <sup>2</sup>	3.0	2.2	6.8	4.8	4.0	4.0
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>46.5</b>	<b>54.1</b>	<b>49.5</b>	<b>45.9</b>	<b>48.9</b>	<b>42.5</b>

NOTAS:     <sup>1</sup>     Incluye: energía, gas, agricultura, minería, industria, transporte, comunicaciones y otros servicios.

<sup>2</sup>     Intereses de la deuda pública y otros gastos no clasificables.

FUENTE:    Lagares y otros (1988).



$$Y_{ij} = G_j(X_{ijk}),$$

donde  $k$  es el índice para los determinantes del comportamiento observado en  $Y_{ij}$  y  $G(\cdot)$  es una función a estimar económicamente. A continuación, introduciendo los valores de las variables socioeconómicas y demográficas para España ( $i: 0$ ), se puede obtener:

$$Y_{oj}^* = G_j(X_{ojk}).$$

A  $Y_{oj}^*$  se le puede denominar "norma CE": es el gasto que en la categoría  $j$  realizaría un hipotético país comunitario con las características de España. Finalmente, comparando los componentes reales del gasto,  $Y_{oj}$ , con los componentes estimados,  $Y_{oj}^*$ , podemos obtener una idea del grado de coherencia de las políticas de gasto desarrolladas en España con la "norma CE".

La Figura 2 muestra los resultados de esta comparación en los años 1976, 1981 y 1985 para las principales funciones de gasto. En lo que respecta al gasto total, España se había acercado a la "norma CE" en un proceso estable y sostenido, reduciendo el desfase del 37 al 14 por 100. En cuanto a los componentes individualizados del gasto, las tendencias fueron diversas. En 1985 España quedaba por debajo de la "norma CE" en educación, vivienda, sanidad, seguridad social y defensa. En cambio, se dedicaban excesivos recursos a servicios públicos generales, intereses de la deuda pública, servicios económicos y "otros servicios económicos" (básicamente, medios de comunicación y cultura).

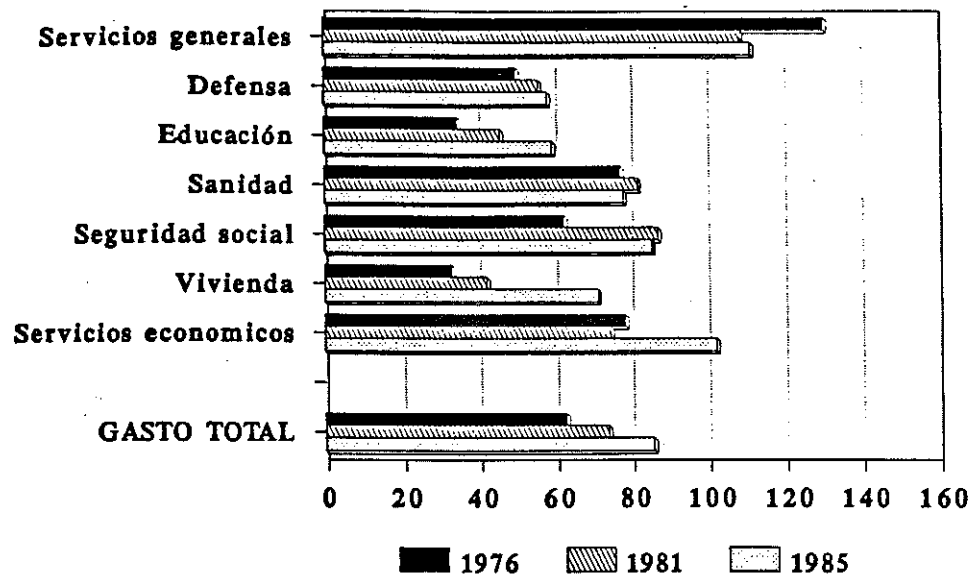
[Figura 2]

Los índices de "necesidad" o carencia relativa así calculados revelan que, pese al extraordinario crecimiento del gasto a lo largo de la década, las funciones del gasto con menos cobertura en el momento del ingreso en la CE eran las de tipo social. Estas carencias, unidas a las existentes en materia de infraestructuras, corroboradas por todos los indicadores disponibles (González-Páramo, 1989), constituían una importante rémora y, al mismo tiempo, uno de los retos fundamentales del proyecto europeo al que España se incorporaría en 1986.

## GASTO PUBLICO: GRADOS DE COBERTURA

Porcentajes sobre la "norma CE"

### Funciones de gasto



FUENTE: Lagares y otros (1988)

FIGURA 2

### Descentralización del gasto público

El conjunto del sector público español se compone de tres agentes principales: el gobierno central, el sistema de la seguridad social y los gobiernos territoriales. Las administraciones públicas subcentrales son las comunidades autónomas y las corporaciones locales (provincias y municipios). La mayor parte de los recursos empleados por los gobiernos territoriales procede de transferencias proporcionadas por el gobierno central a través de tres canales: transferencias incondicionales, transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y fondos públicos afectados a determinados fines.

En 1975 la participación del sector público territorial en el gasto público total era muy reducida. A partir de 1979, tras la aprobación de la Constitución, esa proporción se incrementó continuamente, poco a poco al principio, pero muy rápidamente después de 1981. Entre diciembre de 1979 y abril de 1983 se establecen las diecisiete comunidades autónomas, que adquieren progresivamente capacidad legislativa y ejecutiva sobre los sectores económicos, las infraestructuras y los servicios sociales. En el período 1979-1985 la participación en el gasto público total correspondiente a los gobiernos territoriales aumentó en 12 puntos porcentuales, alcanzando el 20.9 por 100 (véase Figura 3). En 1985 los niveles inferiores de la administración absorbían la mayor parte de los gastos públicos en vivienda, educación, inversiones y otros servicios sociales, y estaban asumiendo unas responsabilidades cada vez mayores en la provisión de asistencia sanitaria.

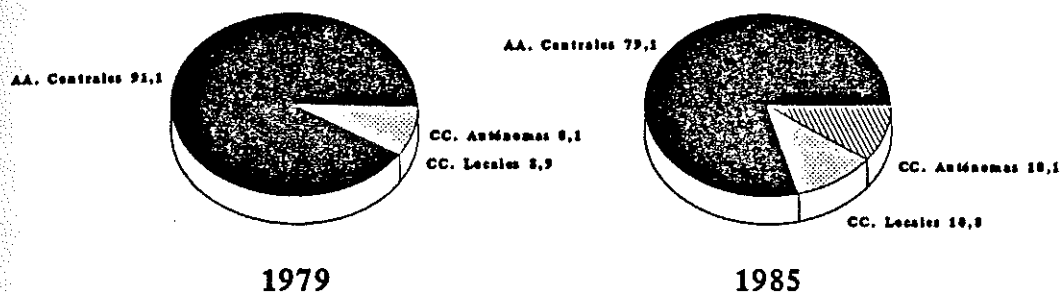
[Figura 3]

### Control y financiación del gasto

El rápido aumento del gasto público a lo largo del período 1975-1985 fue impulsado esencialmente por la crisis económica y los cambios políticos e institucionales. Sin embargo, otros factores contribuyeron a la expansión, al ejercer una influencia negativa sobre la evaluación de las necesidades de gasto, dificultando un control racional de los recursos. En primer lugar, ciertas prácticas presupuestarias bien identificadas facilitaron a los

## DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO

Porcentajes del gasto público total



FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado

**FIGURA 3**

departamentos de gasto la disposición de recursos en una cuantía mayor a la aprobada en el presupuesto. Algunas de esas prácticas eran (Fernández y Gutiérrez, 1987; Edo y otros, 1988): 1) automatismo en la obtención de anticipos no remunerados del Banco de España hasta un límite del 12 por 100 de las asignaciones presupuestarias totales; 2) laxitud en los mecanismos de aprobación de modificaciones de crédito (créditos extraordinarios y suplementos de crédito), en virtud de la cual las desviaciones al alza se situaron en una media del 13 por 100 de los créditos iniciales en la primera mitad de los 80; y, 3) escasas limitaciones para incorporar remanentes de crédito (generados por un grado relativamente bajo de realización de créditos finales, situado en torno al 90 por 100). Estas prácticas, en combinación con la falta de evaluaciones de eficiencia del gasto y el escaso efecto del programa de modernización de la gestión presupuestaria iniciado en 1983 (Zapico, 1988), contribuyeron a vaciar al presupuesto de su función como instrumento para limitar y asignar el gasto público (Fuentes, 1988).

En segundo lugar, el propio déficit puede haber provocado o facilitado un incremento del gasto público mayor del que se hubiera alcanzado de otro modo. El análisis de causalidad permite detectar la existencia de causación del déficit hacia el gasto público (Raymond y González-Páramo, 1988). Este resultado podría racionalizarse de la siguiente manera: la potestad del gobierno para crear dinero y emitir deuda como alternativas al aumento de los impuestos se utilizó como medio para vencer la resistencia del contribuyente al pago de mayores impuestos en el presente, facilitándose así la expansión del gasto público a costa de un aumento de la presión fiscal o de una reducción del gasto en el futuro. El análisis empírico atribuye a la financiación del gasto con déficit un poder explicativo cercano a una cuarta parte del incremento en la participación del gasto público en el PIB entre 1975 y 1986.

#### **2.4. Política tributaria**

El sistema fiscal en vigor en 1975 mostraba dos características sobresalientes. Por una parte, la presión fiscal se hallaba muy por debajo de la media de la CE (véase Figura 1). La recaudación tributaria total alcanzaba el 24.8 por 100 del PIB, 14.8 puntos porcentuales menos que la media de la CE (con exclusión de España, Grecia y Portugal) y

la mitad del ratio impositivo total de los países con impuestos más altos (Luxemburgo y Países Bajos). Sólo Grecia, Portugal e Italia tenían ratios impositivos comparables.

[Cuadro 4]

Por otra parte, los propios rasgos estructurales del sistema impositivo lo hacían inapropiado para contribuir a la modernización de la economía que estaba por venir. Como se muestra en el Cuadro 4, casi la mitad de la recaudación procedía de las contribuciones a la seguridad social, cerca del 30 por 100 correspondía a los impuestos indirectos y menos del 20 por 100 se obtenía de impuestos directos sobre la renta de las personas y las sociedades. Entre los tributos indirectos destacaba un impuesto en cascada sobre la facturación de las empresas (Impuesto sobre el Tráfico de Empresas), que entorpecía las transacciones interiores por su falta de neutralidad y distorsionaba el patrón del comercio exterior. Los impuestos sobre la renta personal se recaudaban mediante un sistema cedular de "tipo latino" (Fuentes, 1976): los impuestos cedulares funcionaban como exacciones mínimas que gravaban de manera independiente distintas fuentes de ingresos. Se empleaba con gran extensión una determinación de la base imponible en régimen de evaluación global. Los contribuyentes con ingresos elevados quedaban sometidos al llamado "Impuesto General sobre la Renta", un impuesto progresivo sobre la renta bruta contra el que se podían acreditar los impuestos cedulares pagados.

En conjunto, el sistema tributario heredado de la reforma de 1964 puntuaba muy pobremente en relación con los principios básicos de la imposición. La ausencia prácticamente total de elementos de personalización y la rigidez en la determinación de las bases imponibles hizo que el sistema fiscal no fuera de gran ayuda para la financiación de la política pública de acuerdo con criterios de suficiencia, equidad, neutralidad y flexibilidad. El sistema tributario vigente a mediados de los años setenta era considerado, además, como un importante obstáculo para el proceso de integración en la CE.

Urgida por la fuerza de las presiones sociales en favor de un aumento del gasto, la reforma fiscal se convirtió en una de las prioridades más destacadas del programa político que se perfilaba con el cambio de régimen. En noviembre de 1977 se adoptaron

**CUADRO 4**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS EN LA CE**  
**Y EN ESPAÑA, 1975-1985**  
 (porcentajes de los ingresos fiscales totales)

	<i>CE</i> <sup>1</sup>	<i>ESPAÑA</i> <sup>2</sup>		
	1985	1975	1980	1985
<b>Impuestos sobre la renta</b>	<b>33.8</b>	<b>18.5</b>	<b>22.2</b>	<b>23.6</b>
Individuos	26.5	12.6	17.6	18.5
Sociedades	7.3	5.9	4.6	5.1
<b>Cotizaciones sociales</b>	<b>29.7</b>	<b>46.1</b>	<b>48.7</b>	<b>41.7</b>
Empresas	19.1	37.3	38.9	33.5
Trabajadores	10.6	8.8	10.8	8.2
<b>Impuestos sobre el consumo</b>	<b>29.8</b>	<b>27.7</b>	<b>18.1</b>	<b>24.3</b>
Generales	16.3	12.9	6.5	11.9
Específicos	13.5	14.8	11.6	12.4
<b>Impuestos sobre la propiedad</b>	<b>4.0</b>	<b>3.5</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>
<b>Otros impuestos</b> <sup>3</sup>	<b>2.7</b>	<b>4.2</b>	<b>6.7</b>	<b>6.3</b>

- NOTAS:
- <sup>1</sup> Media no ponderada.
  - <sup>2</sup> Datos para 1975 tomados de INE (1981) y para 1980 y 1985 elaborados sobre OCDE (1988) y Banco de España (1989).
  - <sup>3</sup> Impuestos sobre la importación esencialmente.

FUENTE: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1987, París, 1988; Instituto Nacional de Estadística, Contabilidad Nacional de España, 1970-1977, Madrid, 1981; Banco de España, Informe Anual 1988, Madrid, 1989.

medidas excepcionales encaminadas a incrementar la recaudación (recargos extraordinarios sobre los beneficios empresariales, sobre las rentas personales más altas y sobre los artículos de lujo), al tiempo que señalaban el propósito de reestructurar el sistema tributario y de modificar las actitudes hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales (amnistía fiscal, abolición del secreto bancario, creación de un "Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto" e introducción de sanciones penales para castigar el delito fiscal).

Un año después, el Parlamento aprobaba los nuevos impuestos sobre la renta personal y sobre sociedades, que entrarían en vigor en enero de 1979, junto con la eliminación de los impuestos cedulares (licencias fiscales), que se transfirieron parcialmente a los gobiernos locales. El nuevo impuesto sobre la renta era un impuesto moderno, global (sintético) y progresivo sobre las rentas acumuladas de todos los miembros de la unidad familiar. Se concedieron desgravaciones por el tamaño de la familia y otras características personales, así como diversos incentivos fiscales. El reformado impuesto sobre sociedades se estructuró en línea con el diseño que se venía aplicando en los países europeos. Los cambios en la legislación sobre impuestos indirectos fueron relativamente menores, manteniéndose el principio de gravamen acumulativo en cascada de las transacciones.

En términos generales, puede afirmarse que la reforma fiscal aumentó la flexibilidad del sistema tributario en su conjunto: la elasticidad renta estimada del total de impuestos ascendió de 1.11 en el período 1970-1977 a 1.22 en 1978-1985 (Lagares, 1987). La presión fiscal se incrementó en 1 punto porcentual del PIB al año como promedio, ritmo que doblaba tanto el registrado entre los años 1965 y 1975 como el observado en el conjunto de la CE entre 1975 y 1985. Con todo, esta aceleración no fue suficiente para financiar los excepcionales incrementos de gasto público que se produjeron a lo largo de ese mismo período.

Como resultado de las medidas de la reforma fiscal, el peso de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en el PIB ascendió hasta el 8.5 por 100, doblándose la cifra correspondiente a 1975. Por lo que respecta a otros impuestos, las contribuciones a la seguridad social también crecieron apreciablemente hasta 1980, estabilizándose a partir de entonces su participación en el PIB. Los impuestos indirectos redujeron tanto su participación



dentro del total de impuestos como en su peso en de PIB entre 1977 y 1979, recuperándose con fuerza a continuación. En conjunto, estos cambios condujeron a un acercamiento de la estructura fiscal a los estándares de la CE.

### **3. EL SECTOR PUBLICO TRAS LA INTEGRACION EN LA CE:** **POLITICAS DE ADAPTACION Y RETOS DE CONVERGENCIA**

#### **3.1. Contexto**

En los años 1985 y 1986 el consenso existente en la CE para acelerar el ritmo del proceso de integración toma cuerpo en una serie de importantes decisiones: 1) reforzar el papel de las instituciones comunitarias -Parlamento, Consejo y Comisión, especialmente frente a los gobiernos nacionales; 2) crear un Mercado Interior Europeo (MIE) en 1993, para lo cual se requería la eliminación de los obstáculos al comercio (controles fronterizos, reglamentaciones nacionales, barreras administrativas, diferencias en la imposición indirecta, etcétera), a la libre prestación de servicios ( financieros y de seguros, especialmente) y a los movimientos de capital y trabajo; y, 3) promover la convergencia de las políticas económicas como paso previo a la creación de una Unión Económica y Monetaria (UEM).

Con la firma del tratado de adhesión y la posterior ratificación del Acta Unica Europea, España hacía suyos los retos de competitividad implícitos en la integración creciente de los mercados. Estos retos tenían para la economía española una trascendencia especial. El grado de participación en los beneficios de la integración -funcionamiento más eficiente de los mercados, estabilidad de precios y mayor crecimiento económico a largo plazo- están fuertemente condicionado por dos factores: competitividad en la situación de partida y disposición a mantener una política pública orientada a la estabilidad macroeconómica y al "endurecimiento" de las restricciones presupuestarias de los agentes económicos (Rodrik, 1990) en un contexto de pérdida progresiva de control sobre las políticas monetaria,

arancelaria y cambiaria. Para un sector público recién salido de una larga crisis y en pleno proceso de equiparación ("catching-up"), acostumbrado a desarrollar su intervención en la economía con grandes dosis de discrecionalidad no siempre sometida a restricciones presupuestarias "duras", las tareas pendientes eran extraordinarias. ¿Cuál ha sido el comportamiento del sector público tras la integración? ¿Ha sido coherente la política pública con las exigencias del MIE? De estas cuestiones se ocupan brevemente los apartados que siguen.

### 3.2. Respuestas del sector público tras la integración

#### Política presupuestaria

Desde el ingreso en la CE pueden distinguirse dos períodos bien diferenciados. El primero de ellos, que comprende los años 1986 y 1987, es un periodo de consolidación presupuestaria durante el cual el déficit de las administraciones públicas fue rebajado en 3.8 puntos del PIB. Como revela el Cuadro 5, ello fue posible gracias a un fuerte aumento de los impuestos directos (2.1 puntos) y a la contención de las transferencias corrientes, que reducen su peso en el PIB por vez primera desde 1966 (1.3 puntos), debido tanto a la contención del gasto en intereses y al efecto de los estabilizadores automáticos (subsidios y ayudas al desempleo) como a las medidas adoptadas para racionalizar los gastos en subsidios a empresas y en transferencias a familias, consecuencia en este último caso de la reforma del sistema de pensiones de 1985. Como resultado, la renta neta disponible de las administraciones públicas aumentó de forma notable (3.4 puntos del PIB). Ello, unido a la moderación del consumo público, permitió alcanzar en 1987 un superávit primario (déficit menos intereses) de 0.4 puntos del PIB y una cifra positiva de ahorro público (1.7 por 100 del PIB).

#### [Cuadro 5]

La Figura 4 representa el "impulso fiscal", indicador de política presupuestaria que trata de reflejar la orientación expansiva o contractiva de ingresos y gastos públicos, una vez corregidos por el efecto del ciclo (véase Heller y otros, 1986). La evolución del impulso

**CUADRO 5**  
**OPERACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, 1985-1991**  
 (porcentajes del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Ingresos corrientes</b>	35.3	35.7	37.4	37.3	39.1	38.8	40.0
Impuestos s/ producción e importación	9.8	10.5	10.4	10.4	10.3	9.9	9.9
Impuestos s/renta y patrimonio	8.2	8.2	10.3	10.4	12.1	11.9	12.1
Cotizaciones sociales	13.0	12.8	12.8	12.5	12.8	13.1	13.5
Otros	4.3	4.2	3.9	3.9	3.9	3.9	4.5
<b>Transferencias corrientes</b>	22.0	21.5	20.7	20.7	21.0	21.6	22.9
Prestaciones sociales	14.4	14.0	13.8	13.9	13.9	14.6	15.6
Intereses sobre la deuda pública	3.4	4.0	3.5	3.4	3.5	3.5	3.8
Subvenciones	2.5	2.0	1.8	2.1	2.0	1.9	1.8
Otros	1.7	1.7	1.6	1.5	1.6	1.7	1.7
<b>Renta neta disponible</b>	13.3	14.2	16.7	16.5	18.1	17.2	17.1
<b>Consumo público</b>	14.7	14.7	15.1	14.8	15.2	15.2	15.5
Salarios	10.6	10.3	10.4	10.4	10.7	10.9	11.1
Compras netas	3.1	3.3	3.7	3.3	3.5	3.3	3.4
Consumo de capital fijo	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1
<b>Ingresos de capital</b>	0.4	0.5	0.4	0.6	0.7	0.6	1.0
Impuestos sobre el capital	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros	0.2	0.3	0.2	0.3	0.5	0.4	0.7
<b>Transferencias de capital</b>	2.3	2.3	1.8	1.7	1.9	1.7	1.5
<b>Formación bruta de capital fijo</b>	3.7	3.6	3.4	3.8	4.4	5.0	5.4
<b>Necesidad de financiación (déficit)</b>	6.9	6.0	3.1	3.3	2.8 (-3,5)	4.0 (-3,6)	4.4
<i>Pro memoria:</i>							
<b>Ahorro bruto</b>	-1.4	-0.5	1.7	1.8	2.9	2.0	1.6
<b>Déficit primario</b>	3.5	2.0	-0.4	-0.1	-0.7	0.5	0.6
<b>Ingresos totales</b>	35.7	36.2	37.8	37.8	39.8	39.4	40.9
<b>Ingresos fiscales</b>	30.1	31.7	33.7	33.6	35.4	35.1	35.7
<b>Gastos totales</b>	42.7	42.1	41.0	41.1	42.6	43.4	45.3

FUENTE: Banco de España, Boletín Económico, marzo 1992. Las cifras entre paréntesis corresponden al déficit ajustado por el cambio en el calendario de devoluciones.

fiscal muestra que la orientación presupuestaria contractiva registrada en 1986 se vio reforzada en 1987. Las mejoras en la recaudación y la gestión de los impuestos (en parte atribuibles a la introducción del IVA) y el control ejercido sobre los gastos corrientes y la inversión pública explican un impulso restrictivo de 0.3 puntos del PIB en 1986 y 1.2 puntos en 1987. La reducción del déficit no financiero en 1986 y la fuerte expansión de la actividad económica explican las reducciones experimentadas por el déficit primario, convertido en superávit en 1987, y el notable recorte del déficit no financiero en 1987, hasta un 3,6 por 100, cifra ligeramente superior a la mitad del valor que tenía dos años antes.

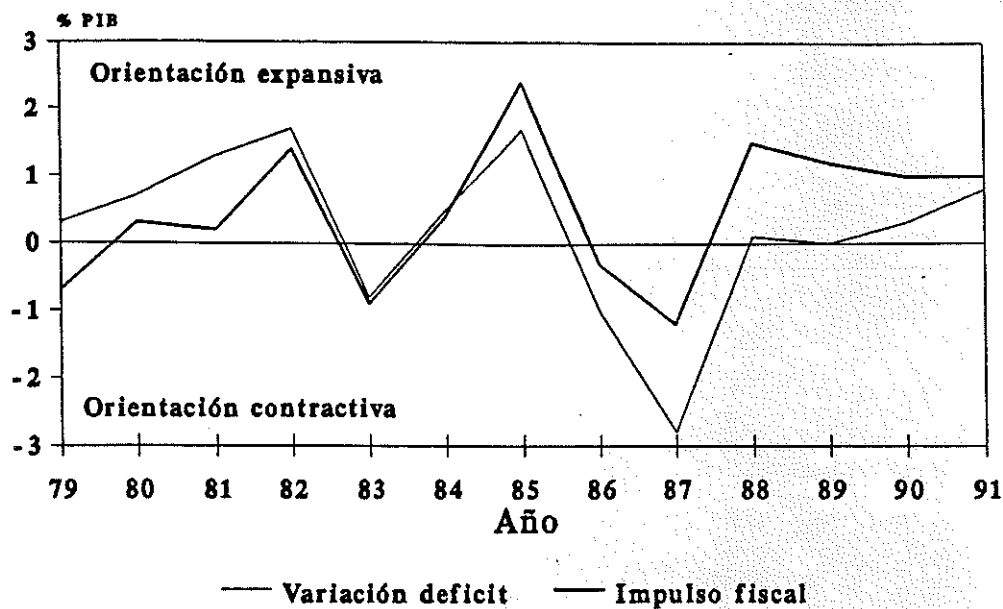
[Figura 4]

Tras estos éxitos, coincidiendo con un período de intenso crecimiento, la política de consolidación presupuestaria quedó interrumpida en 1988, deteriorándose posteriormente. En la vertiente del gasto, las pensiones y los gastos de inversión fueron los motores básicos del cambio en la orientación presupuestaria. Aquéllas recuperaron vigor en parte a consecuencia de las presiones sindicales que condujeron a la huelga general de diciembre de 1988. La aceleración de los gastos de inversión respondió al objetivo de avanzar en la realización de proyectos de infraestructuras, tanto aquellos que se habían retrasado en años anteriores a causa del elevado volumen de déficit público -y que urgía completar ante la proximidad del MIE- como los asociados indirectamente a los acontecimientos del 92 (Exposición Universal y Juegos Olímpicos). En el área fiscal, pese a la reducción de los tipos impositivos nominales, los impuestos directos se mantuvieron como una boyante fuente de ingresos, debido a los efectos combinados del fuerte crecimiento económico y de la rémora fiscal asociada a la progresividad impositiva. Sin embargo, estos recursos se utilizaron en financiar gastos adicionales.

La agudización del conflicto entre las políticas monetaria y presupuestaria en la primera parte de 1989 puso de manifiesto la necesidad de reorientar las variables presupuestarias en una dirección restrictiva. El giro contractivo, apoyado en parte por la incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo y por la introducción de controles de cambios y de techos al crédito, se concretó en medidas tales como la no deflactación de retenciones, la elevación de las retenciones sobre los rendimientos

# ORIENTACION DE LA POLITICA FISCAL

Variación del déficit total e  
impulso fiscal (porcentaje del PIB)



FUENTE: González-Páramo, Roldán y  
Sebastián (1991)

FIGURA 4

financieros y de los pagos a cuenta del impuesto sobre sociedades y el recorte de gastos de inversión. Con todo, la orientación de la política fiscal para el conjunto del año puede cifrarse en un impulso expansivo de 1.2 puntos del PIB. Los años 1990 y 1991 han sido también expansivos, si bien el impulso fiscal ha tenido una magnitud ligeramente menor. Menor con relación a los dos años anteriores, pero apreciablemente por encima de la asociada a las previsiones presupuestarias, sistemáticamente incumplidas en estos años.

En su conjunto, la política presupuestaria procíclica del periodo 1988-1991 ha tenido un triple efecto negativo. En primer lugar, ha desequilibrado la mezcla de políticas de estabilización, al trasladar a la política monetaria -apoyada en controles de capitales y techos al crédito- todo el peso en la lucha contra la inflación, erosionando sus efectos y su credibilidad. Por otra parte, se ha desaprovechado una extraordinaria coyuntura para completar el proceso de saneamiento de la hacienda pública y acumular un margen de maniobra con el que hacer frente las tareas de la convergencia con los países europeos centrales. Por último, la creciente apertura al exterior, unida a la liberalización creciente de los movimientos de capital y a la estabilidad del tipo de cambio, no permiten descartar que a partir de 1987 la política presupuestaria expansiva haya estado en la raíz del desequilibrio externo de la economía (González-Páramo y otros, 1992).

La comparación internacional de las operaciones de las administraciones públicas -véase Cuadro 6- permite destacar las siguientes diferencias en la evolución del sector público en España y en la CE. Primero: durante el quinquenio posterior al ingreso en la Comunidad, tanto los ingresos como los gastos corrientes han crecido mucho más deprisa en España que en la CE, por término medio. Segundo: entre 1985 y 1990, la reducción en los déficit total y primario de España ha sido sustancialmente mayor que la reducción media en la CE. Tercero: en este período, la mejora de la posición financiera en España ha sido resultado de los aumentos impositivos derivados del rápido crecimiento económico, más que de las reducciones en los gastos corrientes, como fue la norma general en la CE. Finalmente, el marcado déficit de infraestructuras de España explica el fuerte aumento en la inversión bruta, lo que contrasta con la estabilidad del ratio medio de inversión pública en la CE.

Tributación

Entre 1985 y 1991, la presión fiscal experimentó un crecimiento de 5.6 puntos porcentuales del PIB, ritmo similar al registrado en la década anterior. Esta tendencia, que contrasta con el nulo crecimiento observado en la CE, vino impulsada por el comportamiento boyante de los impuestos directos. El impuesto sobre sociedades aumentó su aportación a la presión fiscal en 1 punto como resultado de la recuperación del excedente, en un contexto de ausencia de cambios legislativos destacados. Este es también el caso de las cotizaciones sociales, con un aumento de 0.5 puntos determinado por el crecimiento del empleo.

La aportación del impuesto personal sobre la renta (IRPF), situada en 3 puntos del PIB, fue resultado de varios factores. Aunque el fuerte crecimiento de la renta real fue sin duda uno de ellos, la principal causa fue el efecto de la inflación combinada con la progresividad de la tarifa (Argimón y González-Páramo, 1987a; Valdés y otros, 1989). En este periodo, el IRPF sufrió abundantes cambios normativos. El endurecimiento del gravamen de las plusvalías y de los activos financieros producido por las reformas de 1985, unido al continuado aumento en la progresividad, vieron compensado su efecto por las rebajas de tipos en los tramos bajos de renta, los aumentos en el nivel de renta con obligación de declarar y la introducción de la deducción variable por matrimonio. El efecto recaudatorio de estos cambios puede haber sido negativo (Salas y Jiménez, 1992). En 1989 el IRPF fue declarado inconstitucional en cuanto a la obligación de acumular rentas dentro de la unidad familiar. A raíz de este acontecimiento imprevisto, que ha supuesto una pérdida estimada de 0.5 puntos anuales de recaudación, se puso en marcha un proceso de reforma del impuesto que culminó en junio de 1991. La nueva ley del impuesto permite la declaración separada, introduce una moderada rebaja de la tarifa, exime de tributación buena parte de los rendimientos financieros obtenidos por los no residentes y aligera la fiscalidad efectiva sobre las plusvalías y el ahorro financiero de los residentes.

La aportación de la imposición indirecta fue muy modesta: el conjunto de impuestos sobre la producción y la importación contribuyó con 0.1 puntos al aumento de la

**CUADRO 6**  
**OPERACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA CE**  
**Y EN ESPAÑA, 1980-90**  
 (porcentajes del PIB)

	ESPAÑA			CE		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990
<b>Ingresos corrientes</b>	30,2	35,3	38,8	41,0	43,9	43,4
Impuestos directos	7,0	8,2	11,9	11,3	12,4	12,6
Impuestos indirectos	6,6	9,8	9,9	12,5	12,9	13,2
Cotizaciones sociales	13,1	13,0	13,1	13,1	13,2	12,9
<b>Gastos corrientes</b>	29,7	36,7	36,8	40,8	45,0	43,1
Consumo público	12,7	14,7	15,2	18,2	18,6	17,8
Prestaciones sociales	12,7	14,4	14,6	15,9	17,7	17,1
Pagos por intereses	0,7	3,4	3,5	3,2	5,0	5,0
<b>Gasto neto de capital</b>	3,2	5,6	6,1	4,1	4,0	3,7
<b>Inversión bruta</b>	1,9	3,7	5,0	3,1	2,9	2,9
<b>Necesidad de financiación (déficit)</b>	2,6	6,9	4,0	3,8	5,2	3,1
<b>Déficit primario</b>	1,9	3,5	0,5	0,6	0,2	-1,7
<b>Deuda pública bruta</b>	18,3	38,9	43,1	45,2	56,7	57,4

FUENTE: Banco de España, Boletín Económico, marzo 1992, y Cuadro 5.



presión fiscal entre 1985 y 1991. Tras este estancamiento pueden distinguirse, sin embargo, numerosos cambios normativos. El acontecimiento fiscal más destacable fue la introducción en 1986 del IVA, un impuesto europeo armonizado sobre el consumo. El IVA venía a sustituir a un complejo y distorsionador conjunto de impuestos sobre el tráfico de las empresas y el consumo (Impuesto sobre Tráfico de Empresas, Impuesto de Lujo y otros de menor importancia). Aunque se estima que la introducción del IVA añadió dos puntos porcentuales a la tasa de inflación de 1986, su efecto global ha sido beneficioso, al mejorar sustancialmente la neutralidad impositiva con respecto a los flujos de comercio exterior y suprimir la doble tributación de las inversiones. Es dudosa, sin embargo, su contribución a la ampliación de la base gravable, al no haber operado como se esperaba el control cruzado de las transacciones. Como resultado de la introducción del IVA, los ingresos por impuestos indirectos crecieron en 1986 en 0.7 puntos porcentuales del PIB. La pérdida de flexibilidad en los impuestos indirectos en los años posteriores puede atribuirse a la reducción de los aranceles y de los precios de los productos derivados del petróleo, así como al fraude fiscal.

Los impuestos específicos sobre el consumo y sobre la importación experimentaron importantes cambios como consecuencia del ingreso en la CE. Algunos conceptos fueron abolidos sin más (Impuesto de Lujo, Renta del Monopolio de Tabacos y otros de menor cuantía), mientras que otros quedaron pendientes de una reforma legal tendente a equiparar la estructura global de los impuestos indirectos a la de los países de la CE. El nivel medio de los aranceles sobre las importaciones de la CE se ha reducido escalonadamente, hasta su total eliminación en enero de 1993. La supresión de los controles aduaneros en 1993 deberá conducir a una equiparación sustancial de los tipos impositivos del IVA y de los impuestos sobre consumos específicos.

Como refleja el Cuadro 7, entre 1985 y 1990 se ha registrado una apreciable convergencia en las estructuras impositivas de los países comunitarios. España no ha sido una excepción en este proceso. Durante el periodo de integración en la CE la presión fiscal española ha alcanzado una estructura muy similar al promedio comunitario.

[Cuadro 7]

**CUADRO 7**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS EN LA CE**  
**Y EN ESPAÑA, 1970-1990**  
 (porcentajes del PIB)

	ESPAÑA			CE <sup>1</sup>		
	1970	1985	1990	1970	1985	1990
<b>Impuestos indirectos</b>	7.7	9.5	9.9	13.2 (3.8)	12.9 (3.0)	13.0 (2.5)
<b>Impuestos directos</b>	3.4	8.5	11.7	9.5 (5.4)	12.3 (6.4)	12.5 (5.7)
<b>Cotizaciones sociales</b>	6.3	12.9	12.9	10.3 (4.5)	14.6 (5.7)	14.3 (5.4)
<b>Otros ingresos corrientes</b>	5.3	4.3	4.0	3.1 (1.1)	4.0 (2.5)	3.4 (1.8)
<b>TOTAL</b>	<b>22.6</b>	<b>35.2</b>	<b>38.4</b>	<b>36.2 (6.7)</b>	<b>43.8 (8.7)</b>	<b>43.3 (6.8)</b>

NOTAS: <sup>1</sup> Las cifras entre paréntesis son las desviaciones típicas de cada bloque de ingresos para los doce países miembros.

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas, Structure of budgetary receipts and EMU: Main issues, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, septiembre de 1991.

### Gasto público

Con el ingreso de España en la CE, el gasto público total redujo inicialmente su participación en el PIB, para crecer con gran fuerza desde 1988. Las implicaciones de este comportamiento para el proceso de consolidación presupuestaria ya se han apuntado anteriormente. Junto a este aumento del gasto total, el periodo 1986-1991 ha contemplado cambios en la composición del gasto que se reflejan en el Cuadro 8 para las administraciones públicas centrales. La partida que más crecimiento experimenta es la dedicada a la deuda pública (1.4 puntos), como consecuencia de la política expansiva desarrollada desde 1988 y del elevado nivel de los tipos de interés. También aumentaron apreciablemente los gastos en infraestructuras (0.9 por 100) y los destinados a las administraciones territoriales y a la CE (0.6 puntos ambas). El conjunto de servicios públicos -justicia, sanidad y educación- se benefició en una cuantía modesta (0.3 puntos), muy inferior a la programada en el Escenario Macroeconómico y Fiscal 1989-1992. Redujeron su peso en el presupuesto los gastos en industria y energía (-0.4 puntos), subvenciones al transporte y defensa (-0.3 puntos ambas). En conjunto, no puede afirmarse que los cambios en la composición del gasto hayan sido espectaculares, si bien este juicio viene oscurecido por dos fenómenos no reflejados en el Cuadro 8 más que parcialmente: el aumento de competencias de las administraciones territoriales y la incorporación de España al ámbito de actuaciones del presupuesto comunitario.

#### [Cuadro 8]

El proceso de descentralización presupuestaria iniciado en 1979 continuó desarrollándose durante el periodo de integración en la CE, como se refleja en el Cuadro 9. Como resultado, los gastos finales (consumo público más inversión bruta) de las administraciones autonómicas y locales excedían, en 1990, de los del Estado. Sin embargo, los ingresos fiscales en los niveles autónomo y local no crecieron de la misma forma. El efecto no deseado de la escasa correspondencia entre compromisos de gasto y recursos fiscales -complicada por la existencia de incentivos políticos contrarios a la financiación de gastos con ingresos no fiscales- ha sido el surgimiento de considerables necesidades de financiación y de un endeudamiento creciente.

**CUADRO 8**  
**POLITICAS DE GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**  
**CENTRALES, 1986-1991**  
 (porcentajes del PIB)

	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1991</i>
Justicia	0.3	0.3	0.3
Defensa	1.9	1.8	1.6
Seguridad ciudadana	0.9	0.9	0.9
Pensiones	8.6	8.7	8.6
Desempleo y prestaciones sociales	4.2	3.9	3.8
Promoción de empleo	0.4	0.7	0.6
Sanidad	3.9	4.0	4.1
Educación	1.7	1.9	1.8
Vivienda	0.2	0.2	0.2
Investigación	0.3	0.4	0.4
Subvenciones al transporte	0.7	0.6	0.4
Infraestructura	0.8	1.4	1.7
Agricultura	0.5	0.4	1.0
Industria y energía	0.8	0.5	0.4
Administración tributaria	0.2	0.3	0.2
Administraciones territoriales	3.3	4.2	3.9
Comunidades Europeas	0.3	0.8	0.9
Deuda pública	3.3	2.6	4.7
Resto	2.4	2.6	1.9
<b><i>TOTAL</i></b>	<b><i>34.6</i></b>	<b><i>36.1</i></b>	<b><i>37.5</i></b>

FUENTE: Informe Economico -Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1990 a 1992.

### [Cuadro 9]

En 1986 la economía española se convirtió en contribuyente y beneficiaria del presupuesto comunitario. La mayor parte de los gastos de la CE en España la constituyen las transferencias corrientes procedentes del FEOGA, en ejecución de la Política Agrícola Común, y del FSE. Entre los restantes gastos, la partida más importante son las transferencias de capital del FEDER, cuya cuantía total es la que mayor crecimiento ha registrado entre 1988 y 1990, tras la reforma de los fondos estructurales que entró en vigor a principios de 1989. En la medida en que el FEDER y el FSE han servido para aportar fondos a proyectos de inversión cofinanciados, puede afirmarse que la incorporación al presupuesto comunitario ha favorecido la inversión en infraestructuras básicas. Sin embargo, teniendo en cuenta la falta de criterios suficientemente redistributivos entre países en la financiación de proyectos y el volumen limitado de los recursos gestionados por la Comunidad, el efecto de los gastos comunitarios en España no ha sido decisivo en la eliminación de las carencias en infraestructuras. En 1991 el total de gastos comunitarios en España alcanzaba un 1.2 por 100 del PIB, volumen equivalente al 2.7 por 100 del gasto público total. El saldo financiero favorable a España mejoró continuamente hasta 1989, empeorando en 1990. Para 1992 se prevé que este saldo descienda hasta el 0.1 por 100 del PIB, en buena parte a consecuencia del fuerte crecimiento de la aportación española al presupuesto CE (32 por 100 en promedio anual entre 1989 y 1992).

Estos grandes rasgos permiten afirmar que, pese al intenso crecimiento del gasto que caracterizó al período de integración, éste no vino acompañado de una recomposición de prioridades que acortase significativamente las distancias que en 1985 nos separaban del promedio comunitario en áreas como los servicios públicos básicos o las infraestructuras. En el epígrafe 3.3 se volverá sobre esta cuestión.

#### Reconversión y privatización

En comparación con la media de la CE, el peso relativo de las empresas públicas en la economía española en 1985 era muy escaso, con una participación en el empleo y en la inversión nacionales situada entre la mitad y la tercera parte del promedio de

**CUADRO 9**  
**COMPOSICION DEL DEFICIT, LA DEUDA, LOS GASTOS FINALES Y**  
**LOS INGRESOS FISCALES DE LAS ADMINISTRACIONES**  
**PUBLICAS, 1985-1990**  
 (porcentajes del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Déficit (-)</b>						
Estado <sup>1</sup>	6,0	-5,2	-3,5	-2,9	-2,2	-2,7
Seguridad Social	-0,3	-0,1	0,3	-0,0	0,1	-0,3
Administraciones Territoriales <sup>2</sup>	-0,6	-0,7	0,0	-0,3	-0,6	-1,0
<i>Total</i>	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0
<b>Endeudamiento</b>						
Estado <sup>1</sup>	40,7	40,5	41,1	36,8	36,3	36,2
Seguridad Social	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,8
Administraciones Territoriales <sup>2</sup>	3,6	4,0	4,0	4,4	6,5	6,4
<i>Total<sup>3</sup></i>	44,6	44,9	45,2	41,4	42,9	43,1
<b>Gastos finales<sup>4</sup></b>						
Estado <sup>1</sup>	8,1	7,7	8,0	7,6	7,7	7,9
Seguridad Social	3,5	3,5	3,6	3,7	4,0	4,2
Administraciones Territoriales <sup>2</sup>	6,8	7,0	7,0	7,2	7,6	8,1
<i>Total</i>	18,4	18,2	18,5	18,5	19,3	20,2
<b>Ingresos fiscales</b>						
Estado <sup>1</sup>	12,8	14,7	16,6	16,8	18,1	17,3
Seguridad Social	13,0	12,8	12,8	12,5	12,7	13,0
Administraciones Territoriales <sup>2</sup>	4,3	3,4	3,6	3,9	4,1	4,5
<i>Total</i>	30,1	30,9	33,0	33,2	34,9	34,8

NOTAS: <sup>1</sup> Incluye Organismos Autónomos Administrativos  
<sup>2</sup> Comunidades Autónomas y Administraciones Locales  
<sup>3</sup> Neto de operaciones internas  
<sup>4</sup> Consumo público y formación bruta de capital

FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado.

los cuatro grandes países comunitarios (véase Myro, 1988). La participación de la empresa pública variaba en gran medida según los sectores. En términos de valor añadido, la participación empresarial pública superaba el 25 por 100 en comunicaciones, tabaco, transporte (marítimo y aéreo), carbón, electricidad, minería y minerales metálicos.

En 1985, al tiempo que se adoptaban otras medidas liberalizadoras (sistema financiero, seguros, transacciones de capitales con el extranjero y comercio interior), se llevó a cabo la desregulación de los monopolios públicos exigida por la política comunitaria (derivados del petróleo, telecomunicaciones, tabaco y televisión) y se lanzó un programa de privatización. Estas medidas vinieron a complementar la política de racionalización del sector empresarial público iniciada en 1983 con el proceso de reconversión industrial del grupo INI.

Como resultado de la crisis del petróleo de mediados de los años setenta, el INI se utilizó como válvula de escape, en la medida en que absorbía el empleo y las actividades de empresas en quiebra. Las pérdidas aumentaron rápidamente, alcanzando casi el 1 por 100 del PIB en 1983, mientras la carga de la financiación recaía en gran medida sobre el presupuesto. La necesidad de racionalizar el sector de las empresas públicas condujo a la adopción de importantes decisiones políticas. Se detuvo la absorción de empresas privadas, se redujo el empleo, se contuvo el crecimiento de los salarios, se reestructuró la gestión financiera y se inició un proceso de abandono de ciertas áreas en las que no se consideraba esencial la participación del Estado.

La reconversión industrial y la privatización de empresas fueron los frentes más destacados en este proceso (Martín Aceña y Comín, 1991). Entre 1983 y 1986, los planes de reconversión trajeron consigo una reducción de empleo de casi 21 miles de trabajadores, de los que un 60 por 100 se concentraban en el sector naval, cuya plantilla se redujo en un 50 por 100. En la siderurgia integral, el ajuste afectó a casi la totalidad de la plantilla de Altos Hornos del Mediterráneo y cerca del 20 por 100 de la de Ensidesa. Los planes afectaron también al sector de aceros especiales (Foarsa) y fertilizantes (Enfersa). El coste de los ajustes de empleo ascendió a unos 160 miles de millones de pesetas.

La intensa oleada privatizadora registrada entre 1985 y 1988 no resultó de una

decisión política ni siguió a un proceso de análisis detenido de carácter técnico. Fue, más bien, fruto del convencimiento práctico de que era la forma más rápida y menos costosa de garantizar la supervivencia de las empresas afectadas, caso de que éstas fuesen viables. Durante este periodo, las enajenaciones totales afectaron a 39 empresas del INI -los casos más destacados fueron Seat, Entursa, Made, SKF y Secoinsa- con una plantilla total de más de 33 miles de trabajadores. La privatización tomó, asimismo, la forma de enajenaciones de paquetes accionariales minoritarios (Gesa, Ence, Endesa y Repsol). Las desinversiones continuaron durante 1989 y 1990 (Astican, MTM, Ateinsa, Enfersa, Oesa, Pesa y Enasa), si bien a un ritmo inferior al de años precedentes. No resulta sencillo valorar este proceso de privatización, que no ha llegado tan lejos como en otros países, aun cuando no pueda considerarse cerrado. Si se atiende al limitado objetivo de detener el drenaje de fondos públicos, es indudable que la privatización ha servido para suavizar la restricción financiera de las administraciones públicas.

### 3.3. El sector público y la asignación de los recursos

#### *Distorsiones impositivas y actividad económica*

Para valorar el impacto del sector público español sobre el comportamiento de los agentes económicos resulta fundamental analizar las posibles consecuencias de la legislación fiscal y el incremento de los niveles de tributación sobre los incentivos. Esto tiene una especial relevancia en el contexto de la convergencia hacia el Mercado Interior Europeo, dado que los efectos distorsionantes de la tributación en el ámbito nacional se combinarán con el riesgo de emigración de bases imponibles al exterior.

Las cotizaciones a la seguridad social en España son altas en términos nominales en relación con los estándares de la CE y el impuesto sobre sociedades es relativamente poco gravoso, debido a la extensión de las desgravaciones fiscales. Esta "mezcla impositiva" es particularmente significativa en una situación de elevado desempleo. Por una parte, existen indicios empíricos de que la demanda de trabajo es muy sensible a los cambios en el salario real y en el coste relativo de la mano de obra (Raymond y otros, 1986; Escobedo, 1989). Por otra parte, el trabajo empírico ha puesto de relieve que la elevación



de la cuña tributaria sobre el trabajo (suma de cotizaciones sociales e impuesto personal sobre la renta) ha ejercido un impacto sorprendentemente fuerte en el incremento en la NAIRU (tasa de paro no aceleradora de la inflación) durante la primera mitad de la década de 1980 (Dolado y otros, 1986; Lamo y Dolado, 1991). Teniendo en cuenta el hecho de que las contribuciones a la seguridad social se han mantenido relativamente estables en los últimos años, al tiempo que los tipos impositivos efectivos del IRPF sobre el asalariado medio variaban escasamente (al alza hasta 1987, para descender posteriormente; Castañer, 1992), y que el promedio de los tipos marginales efectivos sobre los rendimientos del capital real han experimentado importantes reducciones desde 1979 (desde más del 36 por 100 a menos del 5 por 100 en 1986; Espitia y otros, 1989), se puede concluir que la política impositiva no ha contribuido positivamente a la expansión del empleo observada desde 1986.

El aumento de los tipos impositivos marginales sobre la renta registrado de 1985 a 1988 puede haber tenido también un efecto no despreciable sobre la oferta de trabajo. La evidencia indica que una importante vía de transmisión de los efectos desincentivadores sobre la oferta de trabajo se ha materializado en la relación negativa observada entre los tipos impositivos marginales y las tasas de participación femenina (García y otros, 1989), relación potenciada por la acumulación obligatoria de ingresos en el IRPF (declarada inconstitucional en 1989) y por el efecto relativamente fuerte de la rémora fiscal inflacionaria sobre los tipos impositivos marginales (González-Páramo, 1988). Otra posible fuente de distorsiones en las decisiones sobre oferta de trabajo proviene del impacto combinado de los cambios en las cotizaciones a la seguridad social y de las expectativas sobre las pensiones futuras en las decisiones de jubilación. La evidencia más reciente (Gómez Sala, 1992) ha puesto de manifiesto un efecto negativo y significativo de las pensiones sobre la oferta de trabajo (es decir, el efecto renta positivo -más oferta de trabajo- de las cotizaciones es más que compensado por el efecto sustitución negativo de las propias cotizaciones y por el efecto renta negativo de las pensiones). Finalmente, existen indicios empíricos de que el efecto combinado del IRPF y la cuantía de las prestaciones por desempleo -exentas de impuestos- pueden haber estimulado la no participación en el mercado de trabajo (Martí, 1991).

La estructura de los tipos impositivos marginales también es determinante del tamaño de la "economía sumergida" y de las decisiones sobre evasión fiscal. Los estudios

disponibles indican que cerca del 27 por 100 de los trabajadores estaban al margen del sistema de seguridad social en 1986 (Muro y otros, 1988). En 1987, el 41 por 100 de las unidades fiscales obligadas a declarar por el IRPF no declararon, y los ingresos no declarados se estimaron para ese año -último para el que se ha evaluado el fraude- en un 43 por 100 de la base imponible potencial (Lagares y otros, 1990). Aun reconociendo la importancia de factores distintos del tipo impositivo en lo que respecta a la decisión de evasión fiscal (así, por ejemplo, fuente de ingresos, situación familiar, probabilidad de inspección, magnitud de las multas, composición y gestión del gasto público, etcétera), la evidencia disponible sugiere que el incremento de la progresividad real de la imposición personal ha estimulado la ocultación de ingresos (Raymond, 1987). En cuanto al IVA, impuesto que presenta la teórica ventaja de permitir controles cruzados de información, el fraude estimado por la administración supone una pérdida del 26 por 100 de la recaudación potencial (Díaz y otros, 1990).

La progresividad relativamente fuerte del IRPF (Argimón y Marín, 1989) y el bajo grado de compensación por la doble imposición de los dividendos, en combinación con el impacto de la inflación y la dura fiscalidad sobre las ganancias del capital, pueden haber ejercido un efecto perjudicial sobre los incentivos al ahorro. Pese a las dificultades empíricas que se plantean para la valoración de esta relación, existe cierto acuerdo acerca de su influencia negativa sobre el ahorro familiar (por ejemplo, Argimón, 1991). La composición del ahorro entre activos alternativos también puede haber sido distorsionada por las disposiciones fiscales que establecen un tratamiento diferenciado por tipos de activos. Los pagarés del Tesoro, la deuda pública, las emisiones de nuevas acciones, los contratos de seguros, las cuentas de ahorro-vivienda, la adquisición de viviendas con hipoteca y las participaciones en instituciones de inversión colectiva han venido disfrutando en el tiempo de grados muy distintos de discriminación o privilegio fiscal (González-Páramo, 1991). Por último, cabe apuntar la incidencia significativa que se ha apreciado en el impacto global de las contribuciones a la seguridad social y de las expectativas de pensiones sobre el ahorro personal, aunque la magnitud estimada de dicho impacto varía en gran medida según los estudios (Martín y Moreno, 1990).

No existe acuerdo acerca de la respuesta de la inversión privada ante los

media calculada para una tasa de inflación homogénea es de las más elevadas, sólo superada por la existente en Luxemburgo. La imposición sobre sociedades española tiende a subvencionar proyectos marginales financiados con deuda, particularmente aquellos relacionados con la inversión en maquinaria y equipo. Por el contrario, la fiscalidad efectiva más gravosa es la que recae sobre los inventarios financiados con acciones nuevas o con retención de beneficios.

#### [Cuadro 10]

La creciente integración de los mercados de bienes y de capitales españoles con los de los restantes miembros de la CE aporta nuevas consideraciones al análisis. En primer lugar, es evidente que la implantación del IVA ha acabado con la subvención encubierta de las exportaciones y con la protección fiscal de las importaciones. Por otra parte, si España pretende aprovechar su ventaja comparativa en la producción de bienes y servicios relativamente intensivos en trabajo al retirarse las barreras arancelarias y no arancelarias, será necesario moderar los costes relativos salariales y no salariales del trabajo. Ello exige a la vez moderación salarial y una renuncia a sobrecargar al factor trabajo con cuñas fiscales excesivamente grandes. En la actualidad, los tipos de cotización a la seguridad social en España no figuran entre los más reducidos de la CE, y la cuota correspondiente a los empresarios es de las más elevadas. Aunque no está claro que el nivel total de las cotizaciones haya elevado significativamente los costes laborales (Argimón y González-Páramo, 1987b), su composición ha hecho poco "visible" el coste de las prestaciones ofrecidas por el "estado de bienestar", distorsionando las demandas de cobertura social que recaen sobre el sector público.

La eliminación de las restricciones a los movimientos de capital en los países de la CE hace que las diferencias entre los sistemas nacionales de imposición sobre rendimientos del ahorro financiero se conviertan en una fuente potencial de distorsiones importantes y fugas de bases imponibles. En un mundo con movilidad del capital perfecta, la neutralidad en la exportación de capital (igualdad de los rendimientos reales netos de impuestos derivados de la inversión en el propio país o en el extranjero) sólo se consigue cuando las bases imponibles comparten la misma definición en todos los países, cuando el

**CUADRO 10**  
**IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: TIPOS MARGINALES EFECTIVOS SOBRE INVERSIONES DOMESTICAS**  
(en porcentaje del coste financiero real)

	Fuente de financiación			Clase de activo			Tipo efectivo medio	Tipo legal general
	<i>Retenciones</i>	<i>Acciones</i>	<i>Deuda</i>	<i>Edificios</i>	<i>Maquinaria</i>	<i>Inventarios</i>		
Bélgica	42	42	-52	6	-20	78	8	39
Dinamarca	50	50	-44	20	6	40	18	38
Francia	46	-38	-36	8	-10	42	8	34
Alemania	90	-68	-88	18	2	24	12	50/36
Grecia	46	-56	-56	-2	-4	10	0	46/40
Irlanda	10	0	-10	-4	0	12	2	43/10
Italia	82	-62	-62	30	10	14	18	36
Luxemburgo	62	62	-40	36	-2	78	26	36.3
Países Bajos	42	42	-44	20	4	18	12	35
Portugal	50	50	-54	22	4	22	14	36
ESPAÑA	56	56	-36	14	10	68	24	35
Reino Unido	54	-8	-30	14	4	56	18	34

NOTAS: El tipo marginal efectivo es la diferencia entre la rentabilidad exigible antes de impuestos para obtener un rendimiento real neto del 5 por 100 (coste real de la financiación). No se consideran impuestos personales. Los tipos calculados son promedios. Se supone una tasa de inflación común del 4.5 por 100. Legislación aplicable a 1 de enero de 1991.

FUENTE: OCDE (1991), cuadros 3.14 y 4.4; elaboración propia.

control fiscal de las autoridades sobre las transacciones internacionales de capital es perfecto y cuando la doble imposición de los ingresos procedentes del exterior se evita mediante deducciones fiscales adecuadas en el país de residencia o mediante exenciones impositivas en el país de materialización de la inversión. Bajo una paridad de intereses cubierta y ajustada impositivamente, las desviaciones de este marco ideal de referencia podrían provocar cambios en las políticas financieras y reasignaciones del capital, que saldría de los países donde las ganancias del capital estuvieran excesivamente gravadas y donde el control fiscal de las rentas de capital procedentes del extranjero fuera débil, todo lo cual impulsaría la convergencia de tipos impositivos marginales efectivos (Alworth y Fritz, 1989).

Estas consideraciones pueden hacerse extensivas a las decisiones de localización de capital real. Aunque el capital físico tiene menos movilidad que el capital financiero, las diferencias en la fiscalidad sobre los beneficios pueden afectar directamente a los incentivos a localizar sociedades matrices y filiales en distintos países de la CE. El Cuadro 11 permite concluir que el impuesto sobre sociedades ofrece en España -como también es el caso del Reino Unido y de Italia- notables incentivos a la localización de subsidiarias con matriz en el exterior, desanimando el establecimiento de compañías matrices. Los restantes países de la CE siguen la política contraria -prima fiscal a la localización de matrices y desestímulo a la ubicación de subsidiarias-, y de forma especialmente acusada Países Bajos, Francia y Dinamarca.

#### [Cuadro 11]

Siempre que no se produzca un avance sustancial a corto plazo en la armonización de los sistemas de imposición sobre las rentas del capital, el tratamiento fiscal de los dividendos y las ganancias del capital bajo las actuales disposiciones fiscales y los convenios de doble imposición ofrecen abundantes oportunidades de beneficio mediante la inversión en el extranjero, incluso con un cumplimiento riguroso de la ley. Teniendo en cuenta las imperfecciones en el cumplimiento tributario, las diferencias en los tipos de retención desempeñan un papel fundamental en la explicación de las decisiones arbitraje financiero de inversión entre países. Estas consideraciones han sido determinantes en la exención de buena parte de los rendimientos del capital mobiliario pagados a no residentes,

**CUADRO 11**  
**IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: TIPOS MARGINALES EFECTIVOS**  
**SOBRE INVERSIONES MULTINACIONALES<sup>1</sup>**  
 (porcentaje sobre el coste financiero real)

	Inversión doméstica <sup>2</sup>	Inversión en el exterior <sup>3</sup>	Inversión del exterior <sup>4</sup>
Bélgica	8	26	66
Dinamarca	16	-14	80
Francia	8	-2	88
Alemania	16	26	64
Irlanda	2	18	62
Italia	12	136	-14
Luxemburgo	26	14	74
Países Bajos	14	-10	84
ESPAÑA	26	90	20
Reino Unido	20	78	2

NOTAS: <sup>1</sup> La subsidiaria se financia con préstamos de la matriz, nuevas acciones de la matriz y retenciones de beneficios por la subsidiaria (un tercio en cada caso). La matriz se financia con una mezcla promedio de retenciones, nuevas acciones y deuda. La inversión se materializa en una media ponderada de activos. No se consideran impuestos personales. Se utilizan las tasas de inflación propias de cada país y tipos de cambio fijos.

<sup>2</sup> Promedio de todos los activos y diferentes formas de financiación.

<sup>3</sup> Mide el incentivo a la localización de compañías matrices con subsidiarias en el exterior.

<sup>4</sup> Mide el incentivo a la localización de subsidiarias con matriz en el exterior.

FUENTE: OCDE (1991), cuadros 5.14 y 6.8; elaboración propia.

así como de la reducción de los tipos marginales de la tarifa, la introducción de exenciones y la mejora sustancial en el trato de las plusvalías, medidas incorporadas por la nueva ley del IRPF, vigente desde 1992.

### Gasto público y competitividad

En la medida en que la expansión del gasto público registrada desde el cambio de régimen político ha servido para proporcionar a la economía capital social, distribución más equitativa de los recursos y estabilidad política, debe partirse del reconocimiento de que el crecimiento del gasto público ha beneficiado al colectivo. De hecho, como el grueso de la evidencia empírica revela, el gasto público es mucho más eficaz para alcanzar estas metas que otros instrumentos, como la fiscalidad. Pese a sus positivos efectos, el gasto público no es un bien libre para la sociedad. El alivio de la pobreza o la provisión pública de vivienda, por ejemplo, tienen para la colectividad dos elementos de coste. Primero, el que se asocia a la desviación de recursos de empleos privados directamente productivos. Asimismo, la intervención del gobierno tiende a trastocar las reglas básicas del juego económico, las señales de precios, la rentabilidad de las inversiones y la innovación y, por tanto, el dinamismo económico. La evaluación cuantitativa de estos costes es difícil, aunque existe alguna evidencia que establece una relación negativa entre el tamaño del sector público español y el potencial de crecimiento. De acuerdo con la estimación de Raymond (1989), el coste de la expansión del sector público se situó en torno a 1.4 puntos porcentuales del PIB como promedio entre 1974 y 1987, compensando buena parte de la contribución del cambio técnico (productividad total de los factores) al crecimiento económico del periodo. Este resultado tiene respaldo cualitativo en otros estudios realizados para España y para otros países (por ejemplo, Valle, 1989, y Peden y Bradley, 1989).

Esta relación se puede explicar por dos tipos de motivos: inadecuada composición del gasto público y "blandura" de la restricción presupuestaria del sector público. Con respecto al primero, ya se ha apuntado el escaso peso que tradicionalmente han tenido los gastos de formación de capital colectivo: infraestructuras, educación y sanidad. Aunque la relación entre infraestructuras y productividad no es necesariamente la misma en todos los países (Aschauer, 1989; Ford y Poret, 1991), en el caso español Bajo y Sosvilla

(1992) han encontrado una relación positiva y significativa entre capital público y productividad del capital privado: la productividad marginal del capital público parece ser sustancialmente superior a la del capital privado. Dado el relativamente bajo nivel de dotación de infraestructuras y el moderado avance registrado en este terreno en los años que han seguido al ingreso en la CE (véase Figura 5), parece que el logro de una mayor competitividad pasa por un esfuerzo sostenido y duradero en este terreno. Esto no implica necesariamente un incremento del gasto total, si los recursos adicionales pueden obtenerse por otras vías: reducción de gastos en servicios económicos (subvenciones a sectores, generalmente incompatibles con las reglas del MIE; véase Monasterio, 1991), una gestión más eficiente de los recursos asignados a otros objetivos públicos (véase, por ejemplo, López Casanovas y Wagstaff, 1988, en sanidad; De Rus, 1991, en transportes; Borge y otros, 1987, en empresa pública; o González-Páramo y Onrubia, 1991, en vivienda), una retirada de aquellos sectores en los que puedan satisfacerse los objetivos sociales sin producción pública directa, o una reestructuración de los gastos de mantenimiento de rentas sin menoscabo de las metas colectivas que justifican su existencia (flexibilización de la edad de jubilación, vínculo prestación por desempleo-formación, etcétera). La opción política en los recientes episodios de tensión presupuestaria -el "giro social" de 1989, las desviaciones presupuestarias en gastos por desempleo de 1991 o las medidas de contención del gasto incluídas en el presupuesto para 1992- ha sido la de mantener compromisos de gasto a costa, en gran medida, del objetivo de potenciar la formación de capital social.

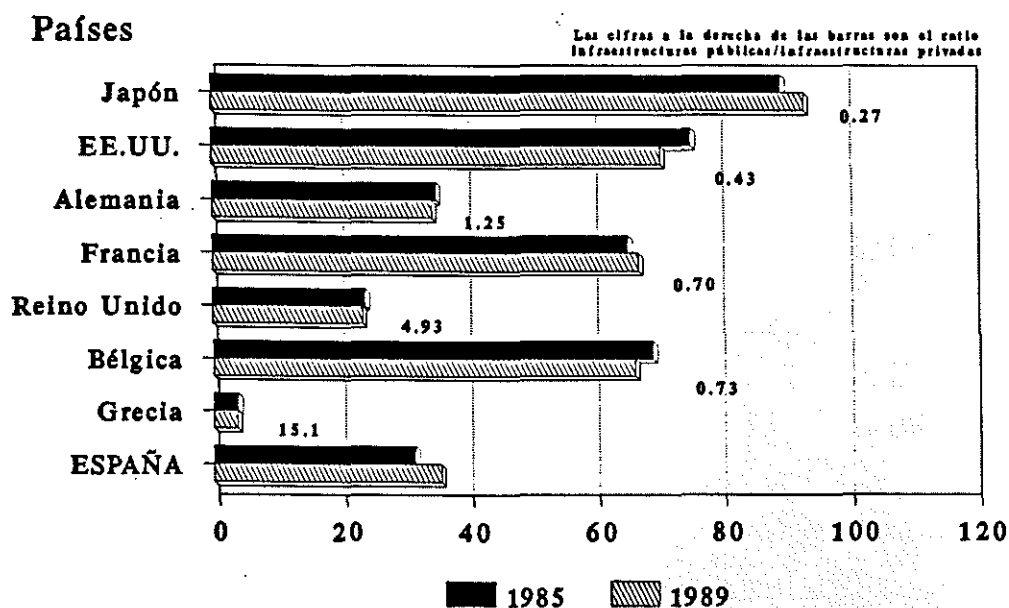
[Figura 5]

Si las preferencias reveladas en el terreno político no han permitido una composición del gasto más adecuada, tampoco han influido favorablemente en la competitividad los rasgos de laxitud que han hecho del presupuesto una restricción "blanda" para el sector público. Estos rasgos han estado presentes en todas las fases del proceso presupuestario. Así, el enorme peso de los compromisos de gasto y el fracaso de la reforma presupuestaria puesta en marcha en 1983 para introducir la presupuestación por programas (Zapico, 1988) ha hecho virtualmente imposible la existencia de una dirección estratégica del presupuesto basada en objetivos, indicadores y técnicas de análisis. Con respecto a la ejecución del presupuesto aprobado por el Parlamento, las desviaciones que permite la



# CAPITAL PUBLICO E INFRAESTRUCTURAS

Porcentajes del PIB real



FUENTE: Ford y Perot (1991); Molinas et al (1991); Banco de España (1991); elaboración propia

FIGURA 5

legislación vigente son numerosas: transferencias entre categorías de gasto, aplicaciones de remanentes a ejercicios futuros, créditos extraordinarios y suplementos de crédito son los ejemplos más frecuentes. Tradicionalmente, por último, la financiación de los desequilibrios presupuestarios ha sido "privilegiada" en gran medida, por virtud del uso de coeficientes obligatorios de caja e inversión y del recurso automático y gratuito al Banco de España. Todo ello ha venido a complicarse en los últimos años por la falta de mecanismos de coordinación entre las políticas presupuestarias central y autonómicas. En conjunto, España tiene reglas y procedimientos presupuestarios que se encuentran entre los más laxos de la CE (Comisión CE, 1991a).

La política pública de los últimos años ha venido introduciendo reformas tendentes a eliminar progresivamente algunas de estas prácticas, incompatibles en algunos casos con las exigencias del Mercado Interior, como es el caso de la financiación privilegiada a través de coeficientes obligatorios. Asimismo, desde 1990 las leyes de presupuestos han incluido una cláusula de limitación de la potestad de reconocimiento de obligaciones no financieras y un tope anual a la capacidad de endeudamiento neto del Estado con el Banco de España. La experiencia de la aplicación de estas normas en 1990 y 1991 ha permitido comprobar su escaso efecto disciplinador. En el caso del Estado, las modificaciones al alza de créditos sobre los gastos inicialmente aprobados en el presupuesto alcanzaron un 25 por 100 en 1990 y un 20 por 100 en 1991. Estas desviaciones -posibilitadas por la permisividad de la normativa que regula las ampliaciones de crédito y la incorporación de remanentes- revelan un escaso control sobre el gasto. La limitación del recurso al Banco de España se ha mostrado también insuficiente, ya que sólo es operativa a fin de año, lo que permite fuertes variaciones intraanuales en la apelación monetaria, como ha ocurrido en 1990 y 1991.

#### **4. LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA Y EL PROCESO DE CONVERGENCIA**

Respondiendo al consenso favorable a la convergencia de políticas como requisito previo para la creación de una UEM, el Comité Delors (1989) estableció en 1989

un plan de convergencia en tres etapas. La primera etapa debía iniciarse con la eliminación de los controles de cambios, lo que de hecho ocurrió en julio de 1990, fecha de entrada en vigor de la directiva de libertad de movimientos de capitales para la mayoría de los países (febrero de 1992 para España). Durante esta etapa se debía producir la incorporación de todas las monedas al SME, así como un reforzamiento de la coordinación de las políticas monetarias (Comité de Gobernadores de Bancos Centrales) y de la supervisión mutua (ECOFIN).

La cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Maastricht en diciembre de 1991 ha dado un impulso definitivo al proyecto de la UEM, con la aprobación del Proyecto de Tratado de la Unión Europea y la fijación de un calendario para la segunda y tercera etapas. Para facilitar el logro de los nuevos objetivos de la Comunidad -estabilidad, crecimiento sostenible y no inflacionario, convergencia económica, alto nivel de empleo y de protección social, aumento del nivel de vida y cohesión económica- los Estados miembros se comprometen a desarrollar una política económica basada en una estrecha coordinación, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes. Las políticas incluyen la fijación irrevocable de los tipos de cambio, la introducción de la moneda única (ECU) y el desarrollo de políticas monetaria y cambiaria comunes. Los principios que deberán guiar las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros son: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias saneadas y balanzas de pagos sostenibles.

Tras la ratificación por los países miembros, el 1 de enero de 1994 comienza la segunda etapa prevista en el Informe Delors, con la creación del Instituto Monetario Europeo. Antes del comienzo de la segunda etapa, cada país miembro deberá eliminar las restricciones a los movimientos de capital y suprimir la financiación privilegiada del sector público, así como formular programas multianuales de convergencia que garanticen la estabilidad de precios y el saneamiento de las haciendas públicas. Durante la segunda etapa, los países miembros tratarán de evitar los déficit excesivos. Antes del 31 de diciembre de 1996, el Consejo decidirá por mayoría cualificada -sobre la base de los informes presentados por la Comisión- si una mayoría de los países miembros satisface las condiciones establecidas para la adopción de la moneda única y si es apropiado iniciar la tercera etapa, esta

la fecha de comienzo. Si esta fecha no ha sido fijada antes de finalizar 1997, la tercera etapa comenzará el 1 de enero de 1999. A este fin, antes del 1 de julio de 1998, el Consejo decidirá por mayoría cualificada qué países cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única. Estas condiciones, definidas en los protocolos 5 y 6 anexos al Tratado, son: 1) Estabilidad de precios: el índice de precios al consumo no debe exceder en 1,5 puntos (media anual) al de los tres países con menor inflación; 2) Sostenibilidad de las finanzas públicas: el déficit público y la deuda pública no deben exceder del 3 y el 60 por 100 del PIB, respectivamente; 3) Estabilidad cambiaria: observancia de los márgenes normales de fluctuación dentro de la banda estrecha del SME en los dos años previos; y, 4) Convergencia de tipos de interés: los tipos de interés a largo plazo no excederán en más de un 2 por 100 a los de los tres países con menor inflación. La tercera etapa se iniciará con el establecimiento del Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), fijándose tipos de cambio irrevocablemente fijos entre monedas y entre éstas y el ECU.

7

Como condición previa para disfrutar en el mayor grado de los beneficios de la UEM, la economía española tendrá que reunir las condiciones de estabilidad y convergencia que permiten el acceso a la tercera etapa. Al mismo tiempo, la política pública deberá orientarse a la eliminación de aquellos elementos de sus programas de ingresos y gastos que en la actualidad erosionan la posición competitiva de la economía. A la luz del comportamiento reciente del sector público, estos dos objetivos permiten identificar tres áreas de actuación para la política pública: política presupuestaria, fiscalidad y gasto público.

En primer término, el proceso de construcción de la UEM define un nuevo marco de actuación para la política presupuestaria (Comisión, 1991b; Gros, 1991). En un contexto caracterizado por la inexistencia de barreras a los movimientos de capital, la adopción de un tipo de cambio fijo supone una potenciación de los efectos a corto plazo de la política presupuestaria, al minimizar las filtraciones de los impulsos presupuestarios a través de la apreciación de tipo de cambio y del aumento en los tipos de interés. El reforzamiento de la efectividad de la política presupuestaria, unido al hecho de que ésta será el único instrumento al que las autoridades nacionales podrán recurrir en el futuro para hacer frente a "shocks" adversos, contiene en sí mismo riesgos para el correcto funcionamiento de

la UEM. En efecto, aún siendo en único instrumento autónomo de política económica, el empleo podría ser indeseable tanto en el caso de perturbaciones asimétricas de carácter permanente como ante "shocks" que afecten simétricamente a todos los países. Por otra parte, la política discrecional está sometida a retrasos y rigideces que tienden a dificultar la contracción una vez los efectos del "shock" han desaparecido. Si a ello se añade el más fácil acceso a los mercados de capitales, la UEM podría introducir un sesgo favorable a la existencia de déficits excesivos que eventualmente erosionarían la credibilidad de los objetivos de estabilidad de precios.

Para limitar este riesgo existen distintas alternativas, que irían desde la abstención -confiando en la respuesta de los mercados de capitales ante situaciones de disciplina presupuestaria- hasta la adopción de prohibiciones estrictas y criterios cuantitativos precisos, todas ellas con ventajas e inconvenientes de naturaleza teórica y práctica. La opción de la Comisión, hoy ya incorporada al proyecto de Tratado UEM, inclina por la segunda alternativa. Así, queda prohibida la monetización del déficit (art. 104a) y el acceso a financiación privilegiada en el sistema financiero (art. 104a). Por otra parte se introduce la cláusula "no-bailout": ni la Comunidad ni los Estados miembros podrán asumir los compromisos de otros Estados miembros, gobiernos regionales y locales o autoridades públicas (art. 104b). Estas normas entrarán en vigor el 1 de enero de 1993. Asimismo, desde el comienzo de la tercera etapa los Estados miembros deberán evitar déficits excesivos (art. 104c), a fin de garantizar la disciplina presupuestaria. Puesto que la teoría económica no ofrece guías cuantitativas precisas para caracterizar cuándo es "excesivo" un determinado déficit, las reglas de coordinación que finalmente se han adoptado son un compromiso entre la operatividad de los criterios, el reflejo de especialidades nacionales y la credibilidad de las sanciones en caso de incumplimiento. Así, la Comisión iniciará el "procedimiento de déficit excesivo" si un país rebasa los valores de referencia ya citados en los artículos 3 y el 60 por 100 del PIB para el déficit y la deuda pública, respectivamente. Este informe se realizará si se incumple cualquiera de los dos requisitos, tendrá en cuenta si el problema es temporal o permanente, si el país ha adoptado medidas eficaces para restaurar la disciplina y si el déficit excede o no a los gastos de inversión ("regla de oro"), además de otra información que se juzgue relevante. Aceptada por el Consejo la existencia de un déficit excesivo, éste realizará recomendaciones al Estado afectado, que podrán hacerse públicas.

no son seguidas en primera instancia. De persistir la situación, se exigirá programa detallado de ajuste, cuyo incumplimiento podrá acarrear sanciones: o) publicar información adicional antes de emitir deuda, invitación al Banco Inversiones para que reconsidere su política de préstamos al país en cuestión, re de realizar un depósito no remunerado en la Comunidad e imposición de multa

¿Cómo afectarán estos criterios a la política presupuestaria es exigencias del proceso de convergencia de las políticas presupuestarias van a ser función de cuáles sean las posiciones de partida. Los indicadores comparados 1991c) no son aparentemente preocupantes para España. El déficit público total (por 100 del PIB) está situado en torno al promedio, si bien supera el techo de La relación deuda pública/PIB (45.6 por 100) es inferior a la media, que est torno al nivel de referencia del 60 por 100. El ahorro bruto es superior a la último, España parece respetar holgadamente la "regla de oro", según la cual el tener justificación si su volumen no excede del monto de los gastos de inversi

Una lectura excesivamente optimista y no matizada de estas cifras a minusvalorar los esfuerzos que con toda seguridad va a implicar la adaptación presupuestaria española a las reglas de disciplina y coordinación que regirán en efecto, la apariencia de los indicadores comparados es engañosa por varios m promedio comunitario de déficit y deuda sería apreciablemente inferior si excl atípicos casos italiano, belga y griego. Por otra parte, España tiene desde 19 primario -frente al superávit primario que en promedio tienen los secto comunitarios-, lo que implica que la deuda pública seguirá creciendo, dado qu interés exceden holgadamente la tasa de crecimiento del PIB; 2) La renuncia a margen de maniobra presupuestario a lo largo del periodo de expansión 198 grados de libertad a una economía que, como es el caso de la española, tiene un retraso en infraestructuras y gastos sociales. No debe pasarse por alto que só de consolidación realizado en los años 1986-1987 puede explicar que la polít de los años posteriores no haya conducido a graves desequilibrios en las finan y, 3) El proceso de convergencia llevará aparejada probablemente una pé ingresos públicos, en un contexto de competencia fiscal y de desaparición

financiación privilegiada.

El Programa de Convergencia presentado en marzo de 1992 es una señal inequívoca de que la situación de nuestras finanzas públicas dista de ser saneada y confortable. El programa (véase Cuadro 12) se propone alcanzar un objetivo de déficit público del 1 por 100 en 1992, dos puntos inferior al nivel de referencia acordado en Maastricht. Esta reducción se considera compatible con la necesidad de acumular cierto margen de maniobra ante desviaciones presupuestarias, al tiempo que permite invertir la combinación de política presupuestaria expansiva y política monetaria contractiva que en los últimos años ha dificultado la consecución de los objetivos de inflación y de tipo de cambio.

[Cuadro 12]

Una evaluación provisional del Programa de Convergencia a través de los indicadores de impulso fiscal -véase Figura 6- señala que, pese a la apreciable reducción del déficit público, la política fiscal será sólo ligeramente contractiva, recayendo el mayor peso del ajuste en los años 1994 y 1995. Este perfil temporal, probablemente determinado por el ciclo político, quizás no sea el mejor para asentar la credibilidad del programa, que se vería reforzada por un ajuste más firme en 1992 y 1993.

No debe pasarse por alto que el crecimiento económico contemplado para el período 1992-1996 es el principal motor del ajuste presupuestario. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que el "anclaje" del Programa de Convergencia debe ser la reducción del déficit total. Para ilustrar este punto, la Figura 6 muestra qué ocurriría con el déficit público si se mantienen las medidas del programa en un contexto de crecimiento más débil del 2.5 por 100 anual dejando actuar a los estabilizadores automáticos. Como se puede observar, el objetivo de déficit del 3 por 100 no se alcanzaría en 1996. En caso de no producirse el crecimiento elevado previsto en el programa, la consecución del objetivo de convergencia exigirá una política más restrictiva que la que está implícita en las medidas del programa.

[Figura 6]

**CUADRO 12**  
**ESCENARIO MACROECONOMICO DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA**  
 (porcentaje de variación anual, salvo indicación contraria)

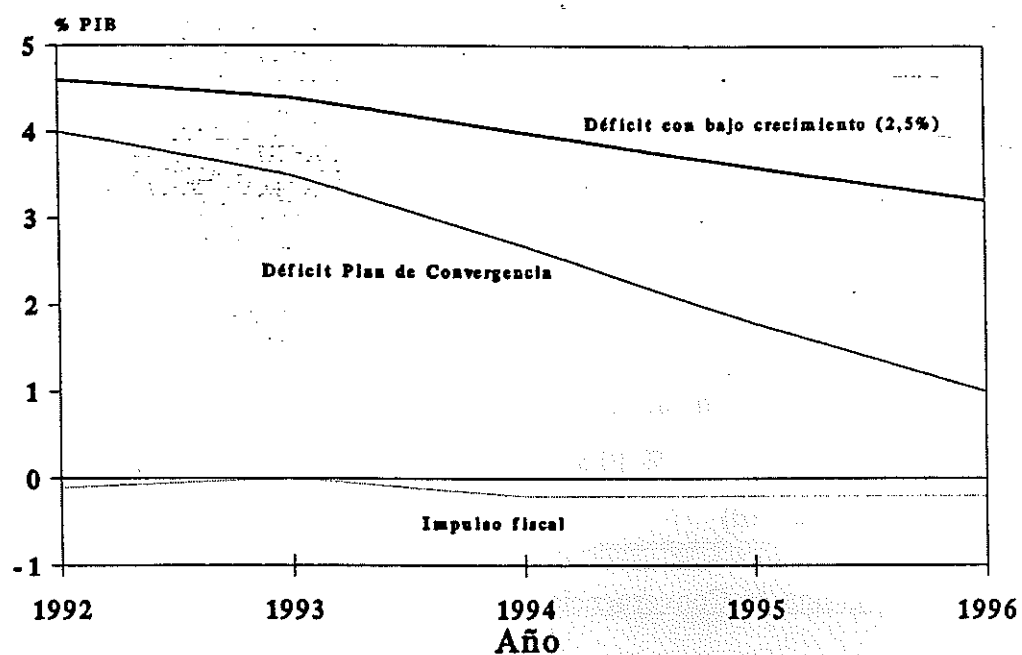
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB (% crecimiento real)	2.4	3.0	3.3	3.6	3.6	3.5
PIB a precios corrientes	9.4	9.1	8.1	7.6	7.0	6.8
Deflactor del PIB	6.9	6.6	4.7	3.8	3.3	3.1
Ingresos. Total AA.PP.	10.4	11.4	8.8	9.6	8.1	7.8
Gastos. Total AA.PP.	11.5	10.0	7.6	7.4	5.9	5.9
Necesidad de financiación: m.m.pts.	2432	2372	2253	1845	1320	793
% PIB	4.4	4.0	3.5	2.7	1.8	1.0
Deuda AA.PP. (% PIB)	45.6	45.8	45.8	45.3	44.1	42.3

FUENTE: Programa de Convergencia, marzo de 1992.



## POLITICA FISCAL Y PLAN DE CONVERGENCIA

Déficit total e impulso fiscal  
(porcentaje del PIB)



FUENTE: González-Páramo y Roldán (1992)

FIGURA 6

En el terreno de la fiscalidad, el principal reto que el proceso de convergencia plantea es el de mantener la recaudación. El proceso de construcción de la UEM llevará probablemente aparejada una pérdida de ingresos públicos. España es uno de los países comunitarios que en mayor medida ha utilizado la imposición implícita. Repullo (1991) ha estimado el señoriaje en 1990 en un 2 por 100 del PIB, cuantía a la que cabe sumar un 0.3 por 100 del PIB en concepto de impuesto implícito en los coeficientes de inversión. Con la armonización financiera y la convergencia en tasas de inflación, la reducción de ingresos por esta vía podría sobrepasar holgadamente 1 punto del PIB. A ello se une la pérdida de recaudación explícita sobre los rendimientos del capital financiero, que puede estimarse en torno a 0.5 puntos del PIB suponiendo que la mayor parte de estos rendimientos dejan de estar sometidos a tributación tras la entrada en vigor de la reforma del IRPF. Aunque parte de estas pérdidas podrá ser enjugada por aumentos en el IVA (0.3 puntos del PIB por punto de aumento en el tipo general) y en otros impuestos indirectos, las posibilidades de aumentar los ingresos públicos por encima de sus niveles actuales no parecen ser apreciables. Una lucha más eficaz contra el fraude fiscal y una utilización mayor de ingresos ligados a la utilización de servicios públicos podría relajar en alguna medida la presión bajista que sobre los ingresos ejercerá la competencia fiscal.

Aunque España tiene ya una estructura impositiva muy similar al promedio de la CE, la adaptación a la UEM reclama la eliminación de factores de arbitraje fiscal que puedan interferir con la competencia en los mercados (Zubiri, 1991). La necesidad de convergencia no afecta por igual a todas las figuras impositivas. Son aquellos impuestos que gravan bases más móviles los más sensibles a la realización de la UEM: impuestos sobre el rendimiento de los activos financieros, impuestos indirectos e impuestos sobre los beneficios societarios. La reforma del IRPF de 1991 ha sido, en parte, una respuesta a las presiones de la competencia fiscal, ante el nulo avance del proceso armonizador en este impuesto. Tampoco el impuesto sobre sociedades ha sido muy sensible a medidas armonizadoras, pese a que desde 1969 la Comisión ha elaborado al menos ocho propuestas básicas de armonización de la fiscalidad societaria. La última de éstas, formulada por el Comité Ruding (1992), recomienda la supresión de trabas a la libre localización de la inversión, la fijación de un tipo mínimo del 30 por 100, la definición de una base imponible "mínima" y una máxima transparencia en la concesión de incentivos fiscales, entre otras medidas. La lentitud

de la dinámica armonizadora no permite esperar resultados a corto plazo. La reforma de este impuesto, actualmente en marcha en España, debería tomar como referencia estas prescripciones, a fin de minimizar los cambios tributarios en el futuro. Con respecto a los impuestos indirectos, el avance de la armonización ha sido mayor. Dentro de un periodo transitorio que se extenderá hasta el 1 de enero de 1997, los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales irán aumentando gradualmente, lo que contribuirá a aliviar en parte las presiones sobre la recaudación.

Las limitaciones existentes para contener el déficit público mediante elevaciones impositivas descargan sobre el gasto público el protagonismo en la consolidación presupuestaria que viene impuesta por la convergencia. Si España se fija la meta de acceder a la tercera etapa con el grupo de países centrales de la CE, el proceso de convergencia en tasas de inflación y tipos de interés a largo plazo va a exigir esfuerzos sostenidos de contención e incluso reducción de gastos. Esta meta exige renunciar a los elementos de laxitud en la política presupuestaria que restan virtualidad al presupuesto como mecanismo de control de la evolución real del gasto, descritos anteriormente. El Programa de Convergencia no es muy explícito en este aspecto, aunque recoge el compromiso de las administraciones territoriales a realizar un esfuerzo de consolidación fiscal comparable al de las administraciones centrales.

La recomposición del gasto en favor de objetivos de competitividad puede venir respaldada por la financiación de proyectos de redes transeuropeas de transporte y de mejora medioambiental con cargo al Fondo de Cohesión, cuya creación se prevé para fines de 1993. El montante que España podría recibir se sitúa en torno a medio punto del PIB. Con todo, este alivio es muy limitado, dada la intensidad de las demandas sociales de prestaciones y servicios públicos. Ello hace necesaria la revisión de prioridades y objetivos de gasto (como es el caso de la reforma del sistema de prestaciones por desempleo), el impulso de la desregulación (propuesto para telecomunicaciones, transportes y distribución de petróleo) y la reforma de los mecanismos de gestión pública. Esta no se limita al proyecto de reducir el número de organismos públicos. Pasa por la modernización en la gestión del gasto basada en indicadores y ratios de recursos y objetivos, por la creación de incentivos que favorezcan una profesionalización del gestor público y por la incorporación de la

disciplina de mercado a la administración (competencia interna, contratación externa, política de personal, separación del suministro de servicios de la financiación, etcétera). El debate, ya maduro en muchos países occidentales (Oxley y Martin, 1991), ha sido protagonizado en España por "Informe Abril de Reforma de la Asistencia Sanitaria". El Programa de Convergencia apuesta por fórmulas de gestión pública para mejorar la cantidad y la calidad de los servicios públicos. Dada la tradición burocrática de la administración pública, la introducción de nuevos esquemas de incentivos requerirá un fuerte respaldo político y cierto gradualismo en su aplicación.

## BIBLIOGRAFIA

Alcaide, J. (1988), "El gasto público en la democracia española. Los hechos", Papeles de Economía Española, 37.

Alworth, J.S. y Fritz, W. (1989), "Capital mobility and the cost of capital under certainty and effective tax rates in Europe", en M. Funke (ed.), Factors in business investment, Springer-Verlag, Berlin.

Argimón, I. (1991), "La tasa de ahorro en España: 1964-1989", Moneda y Crédito, 192.

\_\_\_\_\_ y González-Páramo, J.M. (1987a), "Una medición de la rémora inflacionaria en el IRPF, 1979-1985", Investigaciones Económicas, XI.

\_\_\_\_\_ (1987b), "Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-1984", Fundación FIES-CECA, Documentos de Trabajo, 01/87.

\_\_\_\_\_ y Marín, J. (1989), "La progresividad de la imposición sobre la renta", Banco de España, Estudios Económicos, 43.

Aschauer, D.A. (1989), "Is public expenditure productive?", Journal of Monetary Economics, 23.

Bajo, O. y Sosvilla, S. (1992), "Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988", mimeo.

Bánderas, E. (1990), Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España, Monografía 92, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Bean, C. (1989), "Capital shortage and persistent unemployment", Economic Policy, 8.

Borge, L.M. y otros (1987), "Comportamiento tecnológico y productivo de la empresa pública española", Investigaciones Económicas, XI.

Castañer, J.M. (1992), "El efecto redistributivo del IRPF", Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.

Comín, F. (1989), "Las Administraciones Públicas", en J.L. García Delgado (dir.): España, economía, Espasa-Calpe, Madrid.

Chouraqui, J.C. (1985), "Los déficit públicos en los países de la OCDE", Papeles de Economía Española, 24.

Comisión CE (1991a), "National budgetary rules and procedures", II/270/91, Bruselas,

mimeo.

\_\_\_\_\_ (1991b), "One market, one money", European Economy, 44.

\_\_\_\_\_ (1991c), "Budgetary policies in the Community: Developments and perspectives with a view to fiscal discipline", European Economy, 50.

Comité Delors (1989), "Report on Economic and Monetary Union in the European Community", Comisión de la CE, Bruselas.

Comité Ruding (1992), "Conclusions and recommendations of the Committee of independent experts on company taxation", Comisión de las CC.EE., Luxemburgo, mimeo.

Corrales, A. y Taguas, D. (1991), "Series macroeconómicas para el período 1954-1989", en C. Molinas y otros (eds.): La economía española: Una perspectiva macroeconómica, Instituto de Estudios Fiscales-Bosch, Madrid.

Costas, A. y Serrano, J.M. (1989), "Las reformas institucionales: Impulsos y resistencias", Revista de Economía, 1.

Cuervo-Arango, C. y Trujillo, J.A. (1986), Estructura fiscal e incentivos a la inversión, FEDEA, Madrid.

De Rus, G. (1991), "El mercado de servicios de transporte público en España", Investigaciones Económicas, XV.

Díaz, C. y otros (1990), "Evaluación del fraude en el IVA", Instituto de Estudios Fiscales, Documentos de Trabajo, 9/90.

Dolado, J.J., Malo de Molina, J.L. y Zabalza, A. (1986), "El desempleo en el sector industrial", Papeles de Economía Española, 26.

Dominguez Martínez, J.M. (1988), "El crecimiento del sector público (1970-1986) y la hipótesis Beck", Papeles de Economía Española, 37.

Edo, V., De Pablos, L. y Valiño, A. (1988), "Diferencias entre presupuesto programado y presupuesto ejecutado", Papeles de Economía Española, 37.

Escobedo, I. (1989), "Un análisis empírico de los efectos finales producidos sobre el empleo industrial por el sistema de financiación de la seguridad social española, 1975-1983", Investigaciones Económicas, XV.

Espitia, M. Huerta, E., Lecha, G. y Salas, V. (1987), "Inversión, coste de uso del capital e impuestos en la economía española, 1965-1984", en "Estímulos fiscales a la inversión a través del Impuesto sobre Sociedades", Papeles de Trabajo, 1/88, Instituto de Estudios Fiscales.

\_\_\_\_\_ (1989), "Impuestos efectivos sobre activos y

rentas de los activos productivos", Papeles de Economía Española, 39/40.

Fernández, E. y Gutiérrez, F. (1987), "La financiación del Tesoro por los bancos centrales en los principales países europeos", Boletín Económico, Banco de España.

Fernández, Z. (1989), "El alcance del proceso privatizador en España", Papeles de Economía Española, 38.

Fina, L. (1986), "Evolución de las prestaciones por desempleo en España y en la OCDE", Papeles de Economía Española, 26.

Ford, R. y Poret, P. (1991), "Infrastructure and private-sector productivity", OECD Economic Studies, 17.

Fuentes Quintana, E. (dir.) (1976), Sistema tributario español. Criterios para su reforma, Ministerio de Hacienda, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1988), "La estrategia presupuestaria española: Entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos", Papeles de Economía Española, 37.

García, J., González-Páramo, J.M. y Zabalza, A. (1989), "El coste de eficiencia de la tributación familiar en España", Moneda y Crédito, 188.

Gómez Sala, J.S. (1987), "Efectos económicos de las pensiones públicas. Análisis del caso español", Hacienda Pública Española, 37.

\_\_\_\_\_ (1992), El gasto público en pensiones en España y los países de la OCDE: Sus efectos sobre la oferta laboral, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, mimeo.

González-Páramo, J.M. (1988), "Inflación e imposición personal sobre la renta en España, 1979-1988", Documentos de Trabajo, 17/1988, Fundación FIES-CECA.

\_\_\_\_\_ (1989), "The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC Internal Market", mimeo.

\_\_\_\_\_ (1991), "Imposición personal e incentivos fiscales al ahorro en España", Banco de España, Estudios Económicos, 46.

\_\_\_\_\_ y Onrubia, J. (1991), "El gasto público en vivienda en España", Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, 12/91.

\_\_\_\_\_ y Roldán, J.M. (1992), "La orientación de la política presupuestaria en España: Evolución reciente y perspectivas de convergencia", Papeles de Economía Española, 51 (en prensa).

\_\_\_\_\_ y Sebastián, J.M. (1992), "Cuestiones sobre política fiscal en España", Banco de España, Documentos de Trabajo, 9209.

Gros, D. (1991), "La UEM y la política fiscal", Papeles de Economía Española, 48.

Heller, P.S., Haas, R.D. y Mansur, A.H. (1986), "A review of the fiscal impulse measure", International Monetary Fund, Occasional Paper, 44.

Lagares, M. (1987), "Tareas para la política fiscal en España", Papeles de Economía Española, 20.

\_\_\_\_\_ (1988), "Evaluación del fraude fiscal en el IRPF en los ejercicios 1979 a 1986", Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.

\_\_\_\_\_ Raymond, J.L., González-Páramo, J.M. y Encabo, I. (1988), Niveles de cobertura del gasto público en España, Fundación FIES-CECA (monografía).

\_\_\_\_\_ y otros (1990), "Fraude en el IRPF (1979-1987)", Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.

Lamo, A.R. y Dolado, J.J. (1991), "Un modelo de mercado de trabajo y la restricción de oferta en la economía española", Banco de España, Documentos de Trabajo, 9116.

López Casanovas, G. (1992), "Empleo y políticas salariales en el sector público: Una aproximación a su modelización", Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, mimeo.

\_\_\_\_\_ y Wagstaff, A. (1988), "La combinación de factores productivos en el hospital: Una aproximación a la función de producción", Investigaciones Económicas, XII.

Martí, M. (1991), "El impacto del seguro de desempleo en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta", Papeles de Economía Española, 48.

Martín, A. y Moreno, L. (1989), "Efectos de las pensiones de la seguridad social sobre la oferta de trabajo y ahorro", Documentos de Trabajo, Fundación FIES-CECA.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991), INI: 50 años de industrialización en España, Espasa-Calpe, Madrid.

Mauleón, I. (1986), "El déficit público y el mercado de trabajo en España: Algunas conexiones e implicaciones", Investigaciones Económicas, X.

\_\_\_\_\_ y Pérez, J. (1984), "Interest rate determinants and macroeconomic performance in Spain", Documentos de Trabajo, 8420, Banco de España.

McKee, M.J. y otros (1986), "Marginal tax rates on the use of labour and capital in OECD countries", OECD Economic Studies, 7.

Medel, B., Molina, A. y Sánchez, J. (1988), "Los efectos redistributivos del gasto público en España", Documentos de Trabajo, 28/1988, Fundación FIES-CECA.

Monasterio, C. (1991), "El gasto público ante el Mercado Unico", Papeles de Economía



Española, 48.

Muller, P. y Price, R.W. (1984), "Structural budget deficits and fiscal stance", OECD Working Papers, 15, París.

Muro, J. y otros (1988), Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España, Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

Myro, R. (1988), "Las empresas públicas", en J.L. García Delgado (dir.): España, economía, Espasa-Calpe, Madrid.

OCDE (1988), L'enseignement dans les pays de l'OCDE, París.

Oxley, H. y Martin, J. (1991), "Controlling government spending and deficits: Trends in the 1980's", OECD Economic Studies, 17.

\_\_\_\_\_ (1991), Taxing profits in a global economy: Domestic and international issues, París.

Peden, E. y Bradley, M. (1989), "Government size, productivity and economic growth. The postwar experience", Public Choice, 61.

Raymond, J.L. (1988), "Fiscalidad y ahorro", Papeles de Economía Española, 37.

\_\_\_\_\_ García, J. y Polo, C. (1987), "Factores explicativos de la demanda de empleo", Papeles de Economía Española, 26.

\_\_\_\_\_ y González-Páramo, J.M. (1987), "¿Son equivalentes deuda pública e impuestos? Teoría y evidencia", Papeles de Economía Española, 33.

\_\_\_\_\_ (1988), "Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público", Papeles de Economía Española, 37.

Repullo, R. (1991), "Financing budget deficits by seignorage and implicit taxation: The cases of Spain and Portugal", CEMFI, Documento de Trabajo, 9105.

Rodríguez Romero, L. (1987), "Elasticidades de sustitución entre inputs primarios en las grandes empresas industriales españolas", Investigaciones Económicas, XI.

Rodrik, D. (1990), "Soft budgets, hard minds: Stray thoughts on the integration process in Greece, Portugal and Spain", en C. Bliss y J. Braga de Macedo (eds.): Unity with diversity in the European economy, CEPR-Cambridge University Press, Nueva York.

Salas, R. y Jiménez, M. (1992), "Causas del incremento de la recaudación del IRPF: 1982-1987", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, mimeo.

Saunders, P. y Klau, F. (1985), "The role of the public sector: Causes and consequences of the growth of government", OECD Economic Studies, 4.

Valdés, T, Raymond, J.L. y Argimón, I. (1989), "Evolución de la recaudación en el IRPF: Determinantes de las causas y estimación de los efectos", Investigaciones Económicas, XIII.

Valle, V. (1989), "La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española", Papeles de Economía Española, 41.

Viñals, J. (1985), "El déficit público y sus efectos macroeconómicos: Algunas reconsideraciones", Papeles de Economía Española, 23.

\_\_\_\_\_ y Domingo, L. (1987), "La peseta y el SME: Un modelo de tipo de cambio peseta-marco", Revista Española de Economía, 2ª Epoca, 4.

Zapico Goñi, E. (1988), "La modernización del gasto público", Papeles de Economía Española, 37.

Zubiri, I. (1991), "La fiscalidad española ante el Mercado Unico", Papeles de Economía Española, 48.